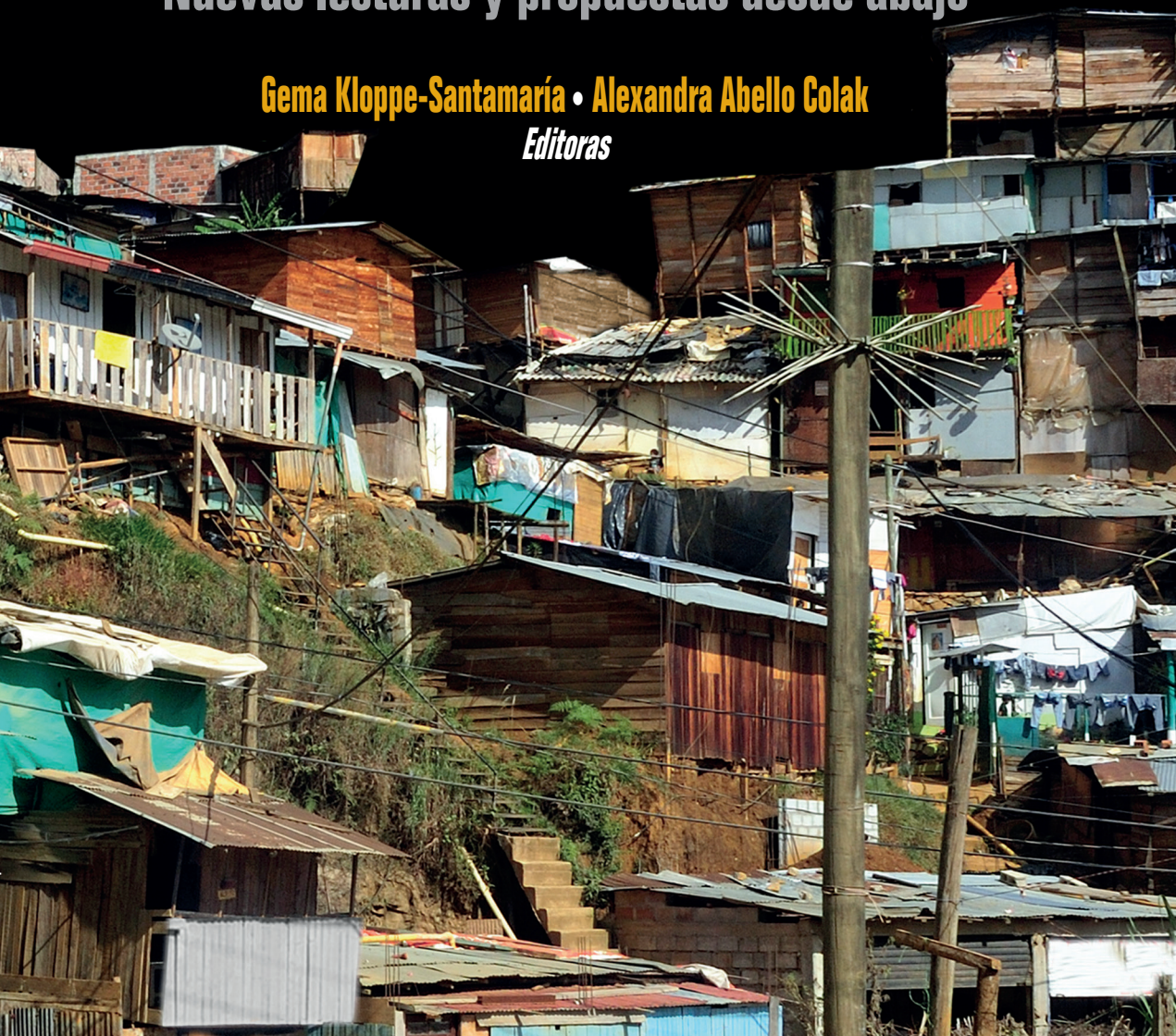


# Seguridad humana y violencia crónica en México

Nuevas lecturas y propuestas desde abajo

Gema Kloppe-Santamaría • Alexandra Abello Colak

*Editoras*



# **Seguridad humana y violencia crónica en México**

**Nuevas lecturas y propuestas desde abajo**



# Seguridad humana y violencia crónica en México

Nuevas lecturas y propuestas desde abajo

Gema Kloppe-Santamaría • Alexandra Abello Colak  
*Editoras*



UK Research  
and Innovation



Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

364.20972  
S4567

Seguridad humana y violencia crónica en México : nuevas lecturas y propuestas desde abajo /  
editado por Gema Kloppe-Santamaría y Alexandra Abello Colak -- 1a. ed. -- México : Instituto  
Tecnológico Autónomo de México : Miguel Ángel Porrúa, 2019.  
299 p. ; 17 x 23 cm -- (Políticas Públicas)

ISBN 978-607-524-289-7

1. Violencia -- México. 2. Prevención del delito -- México. 3. Seguridad pública -- México.  
4. Políticas públicas -- México

Proyecto aprobado por el Fondo de Cooperación Internacional en Ciencia  
y Tecnología (FONCICYT)

Primera edición, mayo del año 2019

D.R. © 2019  
INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

D.R. © 2019  
Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 978-607-524-289-7

Portada: Construcción de imagen elaborada  
en el área de diseño del editor

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del  
contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización  
expresa y por escrito de MAPorrúa en términos de lo así previsto por la *Ley  
Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales  
aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 80 GRAMOS

[www.maporrua.com.mx](http://www.maporrua.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000, Ciudad de México

---

## Introducción.

### Un aporte conceptual y empírico para resignificar la seguridad en México

*Jenny Pearce*

Este libro es el resultado de una respuesta metodológica al desafío de investigar las violencias en Latinoamérica, y en particular en México, procurando de forma simultánea comprender mejor sus dinámicas, así como promover acciones para disminuirlas. Este trabajo se cimienta en un debate académico en torno a las transformaciones de la violencia en regiones en América Latina que han dejado atrás regímenes autoritarios y guerras civiles, y en las cuales han aparecido otras formas de violencia y criminalidad que se relacionan o no con las violencias del pasado. Asimismo, surge de historias de activismo y organización comunitarias en respuesta a problemas complejos de violencia y criminalidad. Estos dos recursos (conceptual y empírico) de innovación metodológica han tenido como resultado iniciativas narradas en este libro para construir un diálogo de saberes genuino entre la academia y la comunidad, con el fin de entender mejor la violencia y las lógicas que la reproducen, y formular propuestas de políticas de seguridad que la disminuyan.

Esta respuesta metodológica también se fundamenta, por ende, en la historia de investigación-acción participativa en Latinoamérica. En ese sentido, está orientada hacia una investigación que además contribuya a enfrentar los problemas y su origen *junto con* las personas que los sufren. Por eso hablamos de una metodología que “co-construye” el conocimiento de la mano de quienes experimentan las realidades de la violencia y la criminalidad en su vida diaria, pero cuyo nivel de influencia en las políticas para enfrentarlas es muy limitado. A esto nos referimos con “desde abajo”. Esta introducción a este volumen empezará por explicar de forma más detallada lo que significa “desde abajo” en la práctica, antes de aclarar los conceptos que estructuran y ocupan la investigación que aquí se presenta. Se examinarán dos conceptos (“seguridad humana” y “violencia crónica”) que han sido particularmente cruciales para la investigación. Luego se expondrán algunas de las principales formas en las que cada capítulo de este libro esclarece estos conceptos y su relevancia potencial para repensar la crisis de seguridad dentro y fuera de México.

“Seguridad desde abajo”:  
una metodología para investigar las violencias

Pese a que el uso de métodos participativos en contextos de violencia extrema puede parecer contradictorio, la lógica que lo apunala es de hecho bastante clara, sin restarle importancia a los

riesgos.<sup>1</sup> La violencia limita la capacidad para la acción individual y social, pero al mismo tiempo motiva el deseo de *acción*. En ocasiones, dicho deseo de acción se manifiesta en el apoyo a intervenciones represivas y punitivas para establecer el *orden* por cualquier medio, incluyendo la misma violencia. Esto es un reflejo de la forma en que la incapacidad de afrontar la violencia, el crimen y la inseguridad puede engendrar formas de ciudadanía autoritaria (Pearce, 2017a, Pearce, 2017b). Como lo ilustran los ensayos en este libro, lo que más aterroriza a la gente es el desorden y el caos, en especial a los habitantes de las zonas más pobres donde se agolpa la población y la violencia en sus barrios parece inevitable. Es por eso que los habitantes de la colonia Sánchez Taboada de Tijuana, por ejemplo, “prefieren” las violencias selectivas que perciben están presentes hoy en día en vez de las violencias entre los grupos criminales durante el periodo más álgido de su lucha por el control de esta plaza entre 2008 y 2010 (véase el capítulo sobre Tijuana en este volumen). Sin embargo, esto no significa que la gente no busque otras opciones. Simplemente necesitan saberse acompañados, apoyados y protegidos al mismo tiempo.

Así como la investigación-acción participativa se basa en el argumento del pedagogo brasileño Paulo Freire de que la gente sin recursos no carece de conocimiento, la metodología tras la investigación de este libro (que se examina en el capítulo 1)

<sup>1</sup>Mitigar los riesgos y proteger a los sujetos de la investigación, así como a los investigadores, fue de suma prioridad para este proyecto y los detalles al respecto se pueden encontrar en el capítulo 6.



pretende aprovechar esos saberes tanto para diagnosticar el problema de la violencia y el crimen como para formular propuestas de respuestas de políticas para disminuirlos. Es el conocimiento derivado de la experiencia de vivir múltiples formas de violencia y en medio de economías delictivas lo que puede ayudar al mundo académico y a los tomadores de decisión a entender la lógica contextual y diferenciada de la violencia. El conocimiento académico es útil para explorar estos problemas. Se basa en aprendizajes comparativos, enfoques analíticos y debates entre académicos acerca del problema. El conocimiento de la formulación de políticas, por su parte, arroja una comprensión de lo que sí funciona y lo que no. No obstante, la historia reciente sugiere que no son suficientes. Diagnosticar el problema de forma integral requiere metodologías capaces de tomar en cuenta la forma en que la gente vive y experimenta la violencia y el crimen y descubrir cómo estas experiencias alteran la manera en que la gente interactúa con sus vecinos, y su impacto en el bienestar emocional y material tanto individual como colectivo. Los métodos cuantitativos, las intervenciones de políticas a corto plazo y las visitas de campo de los/las investigadores/as no ofrecen por sí mismos un panorama completo de estas experiencias. Asimismo, una metodología que sólo diagnostica para después comunicar su diagnóstico a los encargados de formular las políticas y a otros académicos, sin interactuar con quienes sufren el problema, se queda corta tanto en lo ético como en lo práctico. Significa que se trata a la gente tan sólo como fuentes de información y no como fuentes del cambio mismo.

Este libro se inserta así en el campo de los debates actuales sobre la violencia, la criminalidad y la seguridad, en especial en los contextos de lo que esta investigación llama “violencia crónica” en Latinoamérica (que se examinará a continuación). La premisa de este libro y de la investigación que lo sustenta es que en la mayoría de las colonias afectadas por la violencia existen capacidades potenciales o reales para reducirla y colaborar de forma activa en la formulación de una política de seguridad pública que busque disminuirla, al tiempo que fortalezca la transparencia y rendición de cuentas. Aunque la implementación debe estar en manos de la administración pública, se debe crear conciencia en torno a la *seguridad* entre la sociedad y en particular entre las comunidades más inseguras. Esto es porque esta investigación también se desarrolló a partir de la premisa de que la idea de *seguridad*, y por lo demás de seguridad *pública*, siguen siendo firmemente impugnadas en Latinoamérica. La metodología de la investigación detrás de este libro, basada en una visión “desde abajo”, se analizará en detalle en el primer capítulo. Esta introducción recoge su relevancia para el proyecto que da origen a este libro en su totalidad.

Reconceptualizar la violencia y humanizar la seguridad

¿Por qué reconceptualizar la violencia?

Son muchos los debates que se han realizado en torno a la violencia en México. Esta introducción no repasaré los argumentos ni

repetirá las estadísticas que los capítulos de este libro examinan en abundancia. El objetivo es más bien explicar por qué la investigación en el libro se refiere a la violencia como “crónica” y la necesidad de repensar la violencia con el fin de visibilizar sus múltiples expresiones y los riesgos de su transmisión entre generaciones.

La historia tras el concepto de “violencia crónica” surge de un estudio de participación de la sociedad civil en Colombia y Guatemala como parte de una investigación más amplia del Institute of Development Studies, University of Sussex, comisionado por cuatro agencias de cofinanciamiento holandesas, que incluía además investigaciones en Guinea, Sri Lanka y Uganda (Pearce, 2007). Colombia en ese momento seguía azotada por la guerra, mientras que Guatemala se consideraba en “posguerra”. Al trabajar con diferentes grupos de la sociedad civil en ambos países, se hizo evidente que esta distinción entre “guerra” y “posguerra” invisibilizaba la violencia continua en Guatemala, mientras que en Colombia reducía el entendimiento de la violencia a aquella que ocurría entre los actores armados y que impactaba a los civiles atrapados en medio de este conflicto. En ambos países en realidad se vivía un espectro de violencias, desde aquéllas relacionadas con la guerra y generadas por el Estado hasta aquéllas sufridas en los barrios, los colegios, las cárceles y los hogares. Esto llevó a la necesidad de repensar la forma en que la violencia se construye como problema, en particular en Latinoamérica. A partir de esto surgió la idea de la “violencia crónica”, definida de la siguiente manera:

Los parámetros precisos de la violencia crónica necesitan perfeccionamiento estadístico. Es común medir la intensidad de la violencia. Las guerras civiles, por ejemplo, se definen por más de 1,000 muertes al año. Entendemos el carácter “crónico” como altos índices de violencia que se mantienen durante varios años, incluyendo situaciones de guerra civil, aunque no necesariamente. Pese a que las tasas de muertes violentas son una medida razonable de la intensidad, la violencia no siempre tiene como resultado la muerte. La índole crónica también se debe aplicar a los contextos en que los actos de violencia se reproducen en el espacio y el tiempo. Nuestra definición de violencia crónica es por consiguiente tridimensional e incluye los componentes de espacio, tiempo e intensidad. Una definición práctica puede ser: en casos en que los índices de muertes violentas son al menos el doble del promedio para países de ingresos altos y bajos respectivamente, se sostienen estos niveles por cinco años o más y se registran actos frecuentes de violencia que no necesariamente tienen como resultado la muerte a lo largo de varios espacios de socialización, incluyendo el hogar, el barrio, el colegio, entre comunidades y el espacio público a nivel local y nacional (que contribuye con actos de violencia desmedidos, sancionados y no sancionados atribuidos a las fuerzas de seguridad del Estado). Las guerras civiles prolongadas entrarían en esta definición, pero también lo harían otros contextos de posguerra donde la violencia ha permanecido enraizada en las interacciones sociales y en las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. En el futuro, se podría construir un índice global de violencia (crónica) y producir correlaciones con el índice de desarrollo humano (Pearce, 2007: 7).

En la siguiente década, Tani Adams prosiguió con el debate. Juntas realizamos talleres en México, Guatemala y Washington en el Woodrow Wilson Center, y Tani produjo un enfoque elaborado y reflexivo del concepto en un artículo publicado en 2017, después de su muerte prematura: *How Chronic Violence Affects Human Development, Social Relations, and the Practice of Citizenship: A Systematic Framework for Action* (Adams, 2017). En ese artículo, ella argumenta que la violencia crónica se reproduce a través de diversos micro y macroprocesos (Adams, 2017: xiii). Estos últimos, que incluyen factores estructurales, van desde la pobreza extrema y la sensación creciente de desigualdad social, los legados históricos de conflicto y violencia, la migración y el desplazamiento forzosos, la debilidad persistente de las reformas institucionales orientadas hacia la seguridad, hasta los efectos destructivos de las políticas de urbanización, ciertas formas de desarrollo económico, así como el cambio climático y la destrucción del medio ambiente. En segundo lugar, sostiene que esta forma de violencia amenaza la capacidad de las personas para desarrollarse de manera saludable tanto física, como mental y socialmente. Al nivel del microsistema, por ejemplo, Adams llama la atención acerca del trauma que viven los padres y cómo afecta su capacidad de forjar lazos seguros con sus hijos e hijas. La exposición a la violencia crónica afecta la capacidad de las personas para forjar y mantener relaciones sociales constructivas (2017: xiv), separa y aliena entre sí a los diferentes sectores sociales, fomenta el uso de la justicia directa cuando la gente se siente abandonada por los organismos de seguridad y judiciales del Estado. Además, Adams

señala que: “En vez de percibir la violencia como una serie de problemas separados (*es decir, violencia doméstica, juvenil, de pandillas, escolar, criminal o política, cada una con su propia solución*), la entendemos como un fenómeno sistémico con múltiples causas y efectos (2017: xv).

Éste es el valor real de reconceptualizar la violencia. Podemos dejar de lado la tendencia de seleccionar ciertas violencias que sí importan, para ver el problema de la *violencia* en sí. En el proceso, empezamos a reconocer que todas las violencias tienen impactos y que todas son significativas. También podemos reconocer esas violencias que no producen un “cadáver”, es decir las muchas desapariciones que tienen lugar en Latinoamérica, incluyendo al menos 37 mil en México desde 2007. Pero también nos permite reconocer la forma en que la violencia se reproduce a sí misma a lo largo de todos los espacios de socialización y en el tiempo, de formas tanto letales como no letales, y se convierte en un problema que no se puede abordar mediante respuestas e intervenciones de políticas aisladas. Es necesaria una comprensión más amplia para entender plenamente las diversas lógicas tras su reproducción. Requiere que discriminemos entre aquello que se debe al “crimen” y lo que se debe a nuevas configuraciones de las relaciones sociales donde la violencia en un espacio de socialización afecta otros espacios. Esto en ciertos contextos puede favorecer formas de criminalidad violenta y no violenta, como la incapacidad del Estado para hacerle frente (impunidad) o la colusión activa de los representantes del Estado con el crimen, por ejemplo, la policía. Sin embargo, esto no es inevitable ni lineal y requiere que

entendamos la lógica contextual. Las expectativas sociales se adaptan al clima de impunidad y a los distintos umbrales de violencias “aceptables” o inevitables. La criminalidad aumenta y florece en medio de la resolución cada vez más violenta de los conflictos y la competencia por la economía ilegal. Sólo un “tercero” puede intervenir para enfrentar esto. Pero este tercero tendría que ser un actor capaz de proveer un Estado de derecho equitativo e imparcial o una fuerza policial dedicada a la protección de sus ciudadanos, ambos elementos ausentes en México y en otras partes de Latinoamérica. Es en esos contextos en los que podemos describir a la violencia como “crónica”, en donde se requieren nuevas respuestas que profundicen en la lógica y los contextos sociales en los que se reproduce en el tiempo y el espacio.

### Seguridad humanizada y humana

La tendencia general de los gobiernos, restringida por la temporalidad política de los ciclos electorales, es buscar una “solución rápida” a los problemas. El gobierno del expresidente Felipe Calderón en México (2006-2012) pensó que esa solución rápida significaba incorporar la fuerza más poderosa, el ejército, que contaba con competencia de seguridad a nivel nacional y no era tan corruptible como la policía local. También significaba apuntarle a las cabezas visibles o capos de las organizaciones delictivas. En la literatura académica (véase Farfán en este volumen) es ampliamente aceptado que en vez de disminuir la violencia en la criminalidad, este enfoque las difunde, ya que los grupos del cri-

men organizado se reforman en respuesta a los ataques a líderes específicos y surgen nuevas mutaciones de criminalidad violenta. Las estadísticas de homicidios dan fe de una encrucijada aparente cuando el Estado mexicano enfrentó a ciertos grupos del crimen organizado. Mientras que entre 1990 y 1998 el promedio fue de 16 homicidios por cada 100 mil habitantes, esta cifra disminuyó a 10 entre 1999 y 2007, pero aumentó a 19 entre 2008 y 2015 y a 24 en 2011 (Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, citado en Zepeda, 2018: 127).

En un contexto de inseguridad en aumento, expresiones crueles de violencia, como desapariciones, torturas, feminicidios y desplazamientos forzosos, era claro que la seguridad que ofrecía el Estado no sólo era inadecuada, sino que además era parte del problema y no de la solución. Los capítulos en este libro lo ilustran. Muestran la desconfianza y sospecha profunda con respecto a la policía y al sistema judicial entre los ciudadanos que viven en las colonias directamente afectadas por diversas expresiones de violencia y crimen. Farfán (en este volumen) muestra cómo la confianza en el sistema judicial de hecho ha disminuido en los últimos años, y que 93.6 por ciento de los delitos nunca se denunció en 2017. Nuestra investigación de campo en la colonia Sánchez Taboada de Tijuana, por ejemplo, muestra que la policía es conocida por trabajar *con* en vez de contra los traficantes de drogas locales. En Nuevo Almaguer, Guadalupe, la policía da palizas y hasta tortura a los jóvenes que andan en la calle fumando marihuana, encauzándolos hacia la criminalidad en vez alejarlos de ella. Esto es un ejemplo de



la seguridad “inhumana” y es la razón por la que este estudio apela una seguridad “humanizada”, que trate a las personas con respeto, no como infractores potenciales, y disminuya la violencia. Este modelo predominante es una clase de seguridad que no sólo deshumaniza, sino que también reproduce la violencia en el proceso. Los mismos representantes de la administración pública que están allí para proteger y mediar los conflictos de la ciudadanía, de hecho, actúan de forma violenta y con frecuencia criminal. La historia de una joven golpeada por su esposo en Apatzingán es un ejemplo del daño que hace una seguridad deshumanizada (véase capítulo 5). Ella tuvo el valor de denunciar este abuso a la policía; uno de los oficiales se interesó por ella personalmente y ofreció visitarla, tras lo cual fue asesinado por hombres armados de la localidad. Cuando sus colegas vinieron a investigar, saquearon y robaron la casa de la joven. No es de sorprender que las “cifras negras” que revelan el número reducido de delitos que se denuncian sean tan altas en México.

Esta seguridad deshumanizante perjudica particularmente a la gente pobre en México. Los ricos pueden comprar su seguridad. A los pobres les tocan las incertidumbres de un servicio de seguridad pública mal financiado e implementado. Y es esta desigualdad en la provisión de seguridad lo que nos lleva al segundo punto del debate conceptual en esta sección: el uso del concepto de “seguridad humana” como un marco de referencia para el proceso de investigación y la forma en que este concepto a su vez se vio enriquecido por la metodología “desde abajo”.

La seguridad humana es un concepto que surgió en una época (posterior a la Guerra Fría en los años noventa) cuando se abrieron espacios en el sistema de las Naciones Unidas para desafiar el enfoque de seguridad “nacional” de la Guerra Fría centrado en el Estado y su orientación en torno a los aspectos físicos de la seguridad libre de violencia directa. Al abrirse a un ámbito más amplio de las inseguridades sufridas por muchos, en particular en los países más pobres del mundo, el concepto de “seguridad humana” también prestó atención a las múltiples esferas en las que esas poblaciones se sienten “inseguras”. Así, el concepto ponía de relieve siete esferas de inseguridad: personal, política, económica, comunitaria, alimentaria, de salud y medioambiental. No obstante, esta apertura y ampliación generó críticas por parte de quienes temían que fuera imposible formular políticas que abordaran todas estas inseguridades y que se restara atención a aquellas inseguridades físicas que aún amenazaban tantas vidas. Además, para algunos el debate se relacionaba con la expansión neoliberal de la era posterior a la Guerra Fría en que una agenda política y económica humanitaria, esencialmente liderada por Occidente, estaba estrechamente vinculada al proyecto de seguridad humana.

Sin embargo, ha habido algunos avances interesantes en el concepto desde su aparición al final de la Guerra Fría, además de esfuerzos para perfeccionarlo tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas. Se estableció un Grupo de Trabajo Interagencial sobre seguridad humana que incluía los tres pilares del sistema de las Naciones Unidas: desarrollo, paz y seguridad, y

derechos humanos. Para 2005, el secretario general, Kofi-Annan, había articulado tres componentes de la seguridad humana: libertad para vivir sin temor y sin miseria (ambos aspectos del concepto original) y ahora libertad para vivir con dignidad (Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, s.f.). Una reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2012 adoptó la resolución 66/290, que amplió de forma significativa las dimensiones del concepto de “seguridad humana” y acordó lo siguiente:

[...] La seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. Sobre esta base, el entendimiento común con respecto al concepto de seguridad humana engloba lo siguiente:

- a) El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano;
- b) La seguridad humana exige respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades;
- c) La seguridad humana reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales [...] (Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, 2012).

Asimismo, con el tiempo se ha argumentado que los retos humanitarios surgen de múltiples factores que se conectan y refuerzan entre sí. Des Gasper y Óscar Gómez (2015: 112) sostienen que los conceptos “no se han reducido a la seguridad personal ni han permanecido en siete categorías”. La elasticidad del concepto es de hecho una ventaja, pues hace posible precisamente la aparición de esa interrelacionalidad entre condiciones que dan lugar a amenazas y que no se pueden ver provechosamente en categorías drásticamente diferenciadas. Por consiguiente, los autores sostienen que:

Este énfasis en el círculo de la expansión de la idea de la seguridad humana no debe entenderse como una desestimación de la investigación y la práctica en relación con la violencia organizada. La seguridad física personal es de fundamental importancia. Pero las declaraciones en torno a que todos los análisis de la seguridad humana deben concentrarse solo en la violencia intencional, la violencia organizada[...] y/o la violencia en los espacios públicos son muy cuestionables. Tales pasos pierden mucho, o gran parte, del valor añadido por una perspectiva de seguridad humana que examina las amenazas a la forma en que las personas viven y pueden vivir y que añade valor, mediante la atención centrada en las personas, a las intersecciones de las múltiples dimensiones de la vida. La violencia doméstica, el crimen no organizado, los daños físicos causados por sucesos medioambientales o accidentes y muchas otras cuestiones suponen a menudo una mayor amenaza que la violencia intencional/organizada/pública/política (2015: 112-113).

En Medellín, el Observatorio de Seguridad Humana<sup>2</sup> (OSH) escogió este nombre para su colectivo en 2008 precisamente porque la “seguridad humana” tenía eco entre los habitantes de las comunas más pobres de la ciudad que luego participaron en este espacio junto con académicos de la Universidad de Antioquia. Los participantes del OSH adoptaron el concepto propuesto por Naciones Unidas, pero lo han ido revisando y reformulando de forma inductiva a partir de procesos de diálogo y escucha entre investigadores académicos, comunitarios y las comunidades. Estas últimas no querían tener que elegir *entre* las inseguridades físicas que los afectaban a diario y su temor a sufrir daños debido al sustento diario mínimo, la búsqueda de una vivienda decente y servicios de salud, educación futura para sus hijos e hijas y empleo para garantizar que sus hijos no se enlisten en los combos o pandillas locales. Los residentes reconocieron precisamente el valor de la “interrelacionalidad” de las múltiples inseguridades.

Este proyecto de investigación-acción estaba muy al tanto de las controversias en torno a la idea de la seguridad humana, pero cuando se usó la metodología en Tegucigalpa, las mujeres de las colonias de la capital hondureña también identificaron su relevancia para darle sentido a sus experiencias cotidianas.

Es esta receptividad de quienes viven inseguridades múltiples lo que nos llevó a estructurar nuestra investigación-acción participativa en México en torno a este concepto para ver si podíamos aclarar aún más su relevancia y limitantes mediante la investigación. En las visitas de campo, la “seguridad humana” con frecuencia

<sup>2</sup>La importancia del Observatorio para esta investigación se explora en el capítulo 1.

daba lugar a comentarios como: “*Ésta* es la seguridad que necesitamos”, por ejemplo, por parte de un residente de la colonia Sánchez Taboada en Tijuana, en respuesta a mi pregunta de si la seguridad humana encontraba resonancia (Pearce, Diario de campo, marzo de 2017). Y al mismo tiempo se ha abierto en México un debate intelectual incipiente en torno a este concepto. Edgardo Buscaglia (2013), por ejemplo, encontró en la idea de la seguridad humana un marco de referencia para ir más allá de la represión y la prevención en términos de políticas de seguridad. Aunque la prevención es importante, Buscaglia sostiene que necesita “un cambio de ruta” que reconozca la necesidad de la coordinación institucional y el enfoque geográfico en ámbitos socioeconómicos claves, en particular el empleo, la salud y la educación. Esto dificultaría un poco más los esfuerzos de las mafias para capturar el tejido social mediante las drogas, la trata de personas y el tráfico de migrantes u otros servicios legales e ilegales. Según Buscaglia:

La delincuencia organizada es un fenómeno social y económico indeseable y no un fenómeno militar que pueda prevenirse o erradicarse mediante la represión. Como manifestación económica, la delincuencia organizada crece y se aumenta de las fallas regulatorias de los Estados, obtiene ganancias en aquellos mercados con excesos de complejidad o ausencia de marcos regulatorios. Es decir, la empresa criminal ofrece todo lo que el Estado, por sus fallas o ausencia, no puede ofrecer. Por ello legisladores aseguran que el narcotráfico es ya la quinta fuente de empleos en el país, por encima de Petróleos Mexicanos (Pemex) y la industria maderera. Por eso cuando algunos intelectuales mexicanos piden un nuevo marco de

políticas públicas de fortalecimiento de la seguridad nacional, o de la seguridad pública —en el mejor de los casos, piden el fortalecimiento de ambas— es evidente que pierden de vista el escenario completo. No se dan cuenta de que México sufre de enormes vacíos de poder y de fallas de regulación que en conjunto alimentan la presencia económica de los grupos criminales [...] (2013: 56).

De este modo, la seguridad humana no sólo encuentra eco entre las comunidades, sino que además abre un nuevo horizonte para abordar los problemas del crimen organizado y la violencia. Esto reconoce las diversas inseguridades que menoscaban la dignidad humana además de reproducir la violencia y/o el crimen. La sensación de vulnerabilidad y precariedad de la vida es aparente en varios ejemplos de las colonias en las que trabajamos y se examinan en los capítulos siguientes. Sin embargo, el debate sobre la “seguridad humana” no ha prosperado en México. Este libro pretende entonces aportar a este debate mediante nuestro proceso de investigación-acción, mostrando cómo se viven en la realidad las interconexiones entre los distintos ámbitos de la seguridad. En este sentido también pretende abordar las cuatro deficiencias en la formulación de políticas de seguridad pública delineadas por Catheryn Camacho en su capítulo: la politización, la falta de coordinación con la competencia interinstitucional, la ineficacia en la práctica de los procesos de implementación de las políticas municipales y estatales y los ataques a las autoridades locales. Un programa de seguridad gubernamental realmente efectivo, según Camacho, requiere ciudadanos y ciudadanas que puedan debatir de forma segura los

problemas que enfrentan, desarrollar propuestas y saberse escuchados por los encargados de formular las políticas que trabajan juntos en diversos sectores institucionales.

“Ser escuchado/a” es precisamente lo que la mayoría de la ciudadanía mexicana que vive en contextos de violencia crónica y criminalidad no alcanza a imaginar. Y al no creer que lo que dicen cuenta, muchas personas deciden no hablar. En esta investigación encontramos muchos silencios. No obstante, la co-construcción de las Agendas de Seguridad Humana fue parte de un proceso de recuperación del potencial de agencia en estas colonias mediante conexiones entre académicos/as, pracadémicos/as y los/as habitantes. Este libro muestra que no sólo logramos entender mejor la lógica y los efectos de la reproducción de la violencia, sino que también podemos demostrar la capacidad de las propuestas “desde abajo” para reducir la violencia y la criminalidad. La siguiente sección de esta introducción resume brevemente algunos de los temas principales que tratan los capítulos conceptuales y la forma en que durante dos años forjando relaciones, escuchando y aprendiendo, nuestra metodología demostró el potencial para entender y responder mejor a la inseguridad y la violencia crónica en México.

Aprender mediante la escucha y el intercambio de saberes:  
introducción a los capítulos de los estudios de caso

Los capítulos de los estudios de caso a continuación contribuyen, con base en un conjunto de argumentos con fundamento etnográfica-



fico, a entender la manera en que la gente de algunas de las comunidades más pobres de México vive múltiples inseguridades y se siente abandonada por el Estado. Los capítulos muestran que, a pesar de sus condiciones de abandono, cuando se sienten escuchadas, las personas pueden desarrollar propuestas para abordar los problemas que enfrentan. En este sentido, la resolución 66/290 de la Asamblea General de las Naciones Unidas habla pertinentemente de “la protección y el empoderamiento”. No obstante, esto no es algo que “simplemente suceda”.

Los capítulos revelan los muchos obstáculos para que la gente encuentre su voz y capacidad de actuar en estos contextos. Todas nuestras colonias en los estudios de caso han surgido a partir de modelos de asentamiento en que la gente ha migrado desde diferentes lugares en México buscando oportunidades y una vida mejor. Se trata principalmente de colonias marginalizadas en las que el Estado ha fracasado en garantizar los servicios y derechos básicos. Todas las colonias, Nuevo Almaguer en Guadalupe, Sánchez Taboada en Tijuana y Lázaro Cárdenas en Apatzingán, comparten hasta cierto punto estas características. Aún en la actualidad, cuando regresamos a la comunidad para compartir la Agenda de Seguridad Humana construida con los habitantes de la colonia Nuevo Almaguer, por ejemplo, ellos recordaron con angustia cuando llegaron los habitantes de la parte alta de la colonia y no se ofreció ningún apoyo. Una vecina de la comunidad se acordó de cómo corría el agua inundando la casa que ella y su pareja habían tenido que construir por sí mismos y que con frecuencia sus hijos dormían apenas por encima del nivel del agua. En Acapulco, el nivel de

violencia fue tal, que el proceso de co-construcción fue simplemente demasiado peligroso para las comunidades y para los investigadores. La “protección” es vital para el “empoderamiento”. Los desafíos en las tres colonias de las otras tres localidades también fueron importantes, pero con el tiempo y mediante nuestras relaciones entre los/as académicos/as, los/as pracadémicos/as y los/as investigadores/as comunitarios/as logramos forjar conexiones con los diferentes vecinos y construir las agendas de seguridad con ellos. Los capítulos sobre los estudios de caso relatan los procesos, las dificultades y los aprendizajes. A continuación, presentamos algunas de las formas en que los temas mencionados anteriormente se han enriquecido con el enfoque participativo de la investigación.

### Violencia crónica, trauma y ciclos de violencia intergeneracional

Cada capítulo explora nuestra hipótesis de que la pluralidad de violencias y las experiencias vividas de inseguridad se deben entender de forma contextual y mediante la participación activa de las personas más afectadas.

La idea de la “violencia crónica” adquiere sentido cuando en Apatzingán escuchamos cómo la ciudadanía ha vivido históricamente oleadas de violencia a las que se han tenido que adaptar. Violencias previamente “contenibles” en ciertos espacios de socialización se difunden y se intensifican en otros espacios; por ejemplo, la economía de los limones y los aguacates colapsó en los

años setenta en Apatzingán y los pueblos aledaños se convirtieron en centros de producción y transporte de drogas sintéticas y de otros tipos para alimentar el mercado estadounidense en crecimiento durante las décadas siguientes. A medida que las organizaciones criminales confluyeron en la región y ganaron hegemonía, el Estado respondió con una intervención militarista y violenta. No obstante, la violencia no ha disminuido; por el contrario, se ha intensificado y multiplicado.

Por otro lado, la violencia doméstica probablemente siempre ha existido, pero las tensiones en los espacios familiares aumentaron a medida que la colonia Lázaro Cárdenas se convirtió en un lugar de reclutamiento de jóvenes, en particular, para la criminalidad. Asimismo, las escuelas se convirtieron en espacios donde niños desde los ocho años empezaban a soñar con convertirse en sicarios, como nos lo comentó la persona encargada de la dirección de la escuela (Pearce, Diario de campo, abril de 2018), y las drogas entraron en la escuela, reproduciendo las tensiones de la calle. Con tan pocas oportunidades de trabajo digno y salarios razonables (inseguridad económica), los jóvenes crecen con la tentación de ganar dinero fácil, vendiendo drogas localmente, y algunos terminan trabajando para el crimen organizado. Aquí se reproducen las violencias y aumenta la criminalidad, con un Estado que utiliza la violencia con frecuencia de forma indiscriminada para enfrentarlas, menoscabando aún más la confianza en la seguridad “pública” como una opción. Los autores del estudio de caso de Apatzingán hablan de un trauma progresivo entre la ciudadanía del pueblo.

En la colonia Sánchez Taboada en Tijuana, los autores hablan de su diálogo permanente con los habitantes de una de las colonias más inseguras en una de las ciudades más violentas de México. Una vez más, esta violencia tiene una historia, entrecruzada con el auge de los grupos criminales y sus disputas, pero que no se puede reducir sólo a esa lógica. Las pandillas locales no eran iguales a los traficantes fuertemente armados y organizados que surgieron más adelante en el primer decenio del siglo. Los tiempos perturbadores de las balaceras en las calles entre estos últimos grupos traumatizaron profundamente a la población, que lo ve como algo que se origina por fuera de la colonia. La violencia y sus orígenes los “construyen” las personas al tratar de encontrarle sentido al horror que viven, pero la violencia también inhibe el análisis de todos los factores involucrados en su reproducción, incluida la del Estado mismo. Dialogando, el equipo investigador, que incluye en todos nuestros casos un/a investigador/a comunitario/a que vive en la colonia, identificó otras inseguridades, como la inseguridad medioambiental en una de las áreas de la colonia donde la inestabilidad del suelo por fallas geológicas causó la pérdida de 300 hogares sin que el gobierno tomara ninguna medida. Además, se nombra la inseguridad política, reflejando la manipulación y la división de las comunidades por parte de partidos políticos clientelistas y la corrupción de la policía local.

En la colonia Nuevo Almaguer se manifiesta fuertemente la forma diferenciada en que la violencia afecta a las mujeres, la gente joven y los adultos mayores. El Observatorio de Seguridad Humana de

Medellín había añadido la inseguridad contra las mujeres a las siete categorías destacadas por las Naciones Unidas. En toda la investigación, la violencia que ocurre en el espacio privado de socialización fue una de las más difíciles de explorar con las comunidades. Sin embargo, ver la violencia sólo a través del lente de los actores criminales ofrece una comprensión limitada de la forma en que las violencias afectan la manera en que los niños crecen en el hogar, y puede causar que se transmita la violencia entre generaciones con efectos diferenciados entre hombres, mujeres y jóvenes. En la colonia Nuevo Almaguer (como en todos los casos), este tema sólo se pudo debatir una vez se había generado un alto nivel de confianza. No obstante, cuando las mujeres compartieron sus propias experiencias y las de sus hijas, apareció un patrón para explicar la depresión, la tristeza y el dolor. Las políticas de seguridad que no fomentan visibilizar y nombrar claramente estas violencias del espacio privado no van a interrumpir la transmisión intergeneracional de la violencia; deben estar ligadas a enfoques imparciales de justicia y del Estado de derecho, como en el caso de todas las otras violencias y actividades criminales, reduciendo la impunidad y generando confianza en las instituciones públicas, lo que a su vez disminuirá la inseguridad, la violencia y el crimen.

Resignificar la seguridad en México:  
detalle, lugar y espacio

En cada uno de los capítulos se destacan las variaciones de cada contexto y de forma simultánea la similitud de los patrones y las

expresiones de inseguridad. No obstante, si no se tienen en cuenta estas variaciones en el contexto, la política de seguridad no logrará influir en las realidades vividas de la ciudadanía. Estos contextos variados se explican mediante historias sociales y económicas, así como historias particulares de crimen organizado, el papel en el narcotráfico (por ejemplo, productor, corredor, ventas locales) y las intervenciones del Estado. Estas variaciones en el contexto tienen una gran importancia en los significados que se atribuyen a la seguridad. Para ser eficaces, los enfoques de seguridad los deben tener en cuenta. Sin embargo, la resignificación de la seguridad centrada en las personas (es decir, la seguridad humana), y esto significa todas las personas incluyendo los jóvenes que corren peligro de ser reclutados para actividades criminales, empieza por entender la forma en que la gente vive la inseguridad. Dónde vive la gente y cómo se relaciona entre sí son componentes cruciales.

No se puede subestimar la importancia del lugar en el sentido de pertenencia de la gente, incluso cuando han migrado a esos lugares, como sucede con muchas de las personas con las que trabajamos. En algunos casos, se trata de migraciones forzosas para dar lugar a proyectos de “modernización”, como en la colonia Sánchez Taboada en Tijuana. Quizás debido a que gran parte de la migración responde a la búsqueda del sustento, al sueño de sentirse asentado, de crear un lugar seguro donde progresar y ver a los hijos progresar, el lugar es esencial, y el desplazamiento forzoso, como sucede de forma casi invisible en Apatzingán, por ejemplo, es una fuente de trauma renovado. Entonces el espacio

se debe explorar no en términos de “desolación” sino en cuanto a las relaciones sociales que se forman en estos lugares de violencia e inseguridad y la manera en que la incertidumbre y el miedo constantes o la zozobra las afecta. Estas últimas, a su vez, afectan las relaciones sociales y la confianza entre la gente. Muchos hablan del desgarramiento del tejido social debido a la violencia y la criminalidad. Lo que esto significa en la práctica es precisamente las relaciones sociales que dan forma al espacio y le dan significado al lugar, a la localidad.

En nuestro equipo de investigación debatimos bastante acerca de si debíamos o no referirnos a las colonias en las que trabajamos como “comunidades”. La idea de comunidad no parecía adecuada en casos en que el tejido social estaba tan desgarrado y las personas tenían miedo de salir a la calle o de usar los “espacios públicos”. Al mismo tiempo, la gente con la que trabajamos hablaba de “su comunidad”, posiblemente algo que ellos imaginaban pero que no por eso era menos real en su búsqueda de pertenencia, de conexión y del sentido de seguridad que la vida con otros en solidaridad y apoyo puede ofrecer. La investigación en este libro muestra que humanizar la seguridad requiere entender estos anhelos y las razones por las que, en ausencia de alternativas, se pueden traducir en instintos autoritarios para lograr el orden cueste lo que cueste. Es igualmente posible re-significar la seguridad de maneras que se superpongan a esos instintos, centradas en la reducción de la violencia y que presten atención al mismo tiempo a las múltiples inseguridades que causan vulnerabilidad, miedo y, en algunas ocasiones, la adap-

tación o aceptación pasiva de una economía violenta y criminal. El otro aspecto de esta investigación es precisamente buscar la agencia que existe en estos lugares y espacios para humanizar la seguridad y formular políticas de seguridad que reduzcan las violencias.

### Agencia y seguridad humana para reducir las violencias en México

Los capítulos en este libro muestran lo difícil que es esa investigación, pero al mismo tiempo muestran que no es para nada imposible. En el proceso de co-construcción de Agendas de Seguridad Humana con diferentes grupos en cada una de las colonias en las que trabajamos, nuestro equipo de investigación vio el potencial de acción social y propuestas para los encargados de formular las políticas, que existe en los contextos más adversos. Cada colonia produjo su agenda para usarla como un instrumento para proponer alternativas a la oferta de seguridad actual. Cada agenda incluye sugerencias de acción dirigidas a la comunidad misma, a los grupos de la sociedad civil que trabajan en cada colonia o en la municipalidad, y al gobierno mismo a nivel local, estatal y nacional.

Las propuestas abarcan una variedad de problemas que sufren las personas, pero no se tratan de una lista de problemas. Son en cambio sugerencias dirigidas a cómo al poner a las personas en el centro de la seguridad, ésta no se reduce a políticas de represión o de prevención. La prevención implica intervenciones efímeras. Sin embargo, la investigación muestra que nuestras colonias requieren



acompañamiento y protección para quienes buscan reparar su “tejido social”, dejar atrás la tendencia de ver a los jóvenes como “enemigos” y entender las implicaciones de la falta de perspectivas a largo plazo para la realización personal. Las palabras “acompañamiento y protección” son claves. La seguridad hace posible la participación, abre el debate acerca de estas dinámicas contextuales de reproducción de violencia, garantiza la transparencia y rendición de cuentas de los actores del Estado con una ciudadanía activa y consciente de sus necesidades de seguridad y de aquello que hace que la seguridad sea humana y humanizada.

#### Fuentes consultadas

- ADAMS, T. (2017), *How Chronic Violence Affects Human Development, Social Relations, and the Practice of Citizenship: A Systematic Framework for Action*, núm. 36, Washington, Woodrow Wilson Centre. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/publication/how-chronic-violence-affects-human-development-social-relations-and-the-practice> [consultado en noviembre de 2018].
- BUSCAGLIA, E. (2013), *Vacíos de poder en México: el camino de México hacia la seguridad humana*, Ciudad de México, Debate.
- Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (s.f.). Recuperado de <https://www.un.org/humansecurity/es/> [consultado el 18 de noviembre de 2018].
- (2012), *Resolución 66/290 aprobada por la Asamblea General*. Recuperado de <http://undocs.org/es/A/RES/66/290> [consultado el 18 de noviembre de 2018].

- GASPER, D. y O. Gómez (2015), “Human Security Thinking in Practice - ‘Personal Security’, ‘Citizen Security’, and Comprehensive Mappings”, *Contemporary Politics*, vol. 21, núm. 1, pp. 100-116.
- PEARCE, J. (2007), “Violence, Power and Participation: Building Citizenship in the Contexts of Chronic Violence”, *IDS Working Paper*, núm. 274, marzo, Brighton, IDS.
- (2017a), “Authoritarian and Resistance Citizenship in Latin America”, en J. Mackert y B. Turner (eds.), *The Transformation of Citizenship*, vol. 2, *Struggles, Resistance, and Violence*, Londres, Routledge.
- (2017b), “Conclusion: The Politics of Violence Control in Latin America”, en D. Carey y G. Santamaria (eds.), *Violence and Crime in Latin America*, Oklahoma, Oklahoma University Press.
- UNDP (1994), *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*, Nueva York, Oxford University Press.
- ZEPEDA, R. (2018), “Violencia en Tierra Caliente: desigualdad, desarrollo y escolaridad en la guerra contra el narcotráfico”, *Estudios Sociológicos*, vol. 36, núm. 106, pp. 125-159.



## Co-construyendo seguridad “desde abajo”:

una metodología para repensar y transformar la  
seguridad en contextos de violencia crónica

*Alexandra Abello Colak y Jenny Pearce*

### Introducción

Los niveles de violencia que viven varios países de América Latina y el Caribe convierten a esta región en una de las más violentas del mundo fuera de contextos de guerra. Estos niveles de violencia plantean retos urgentes a la producción de conocimiento en las ciencias sociales y a la academia en general. La complejidad y persistencia del fenómeno de violencia en la región no sólo implica un compromiso por mejorar enfoques y herramientas de interpretación que permitan una comprensión más acertada de los problemas de violencia, inseguridad y criminalidad, sino también por aportar ideas que ayuden al abordaje de esas problemáticas.

A pesar de que América Latina cuenta con una extensa producción de conocimiento sobre seguridad ciudadana, la academia especializada ha centrado sus análisis en las fluctuaciones estadísticas de los indicadores más visibles de la violencia y la criminalidad y ha descuidado el análisis de otras manifestaciones de la crisis de inseguridad. Su atención ha estado centrada también en

el funcionamiento del Estado y sus instituciones a la hora de explorar el aumento progresivo de la inseguridad en la región. Varios de los aportes de académicos e instituciones internacionales han resaltado las limitaciones y debilidades de las instituciones encargadas de proveer seguridad y justicia y de los procesos de diseño e implementación de políticas (PNUD, 2013). Otros han ayudado a reconocer los nocivos efectos que ha tenido la implementación de políticas y estrategias reactivas y de mano dura (Wolf, 2017), y la importancia de dedicar mejores esfuerzos a recopilar evidencia sobre los resultados de programas preventivos que se han venido implementando.

Aunque la literatura académica sobre seguridad ciudadana ha servido para promover esfuerzos de reforma institucional en la región y para mejorar el diseño y la implementación de políticas preventivas (Dammert, 2013), muchas veces apoyados por agencias internacionales, la producción de conocimiento sobre los problemas de inseguridad y violencia en la región parece estar siendo desbordada por la magnitud y complejidad del problema y por la rapidez con la que cambia (Abello Colak y Angarita, 2013).

Hay todavía muchos vacíos en la investigación sobre seguridad en la región. En temas de impacto, por ejemplo, tenemos una idea de los costos económicos del problema (Jaitman, 2017), pero no de la magnitud de los impactos sociales, culturales, políticos y de salud que ha producido la violencia a nivel individual, colectivo y comunitario. Tampoco conocemos con profundidad la forma diferencial en que la violencia y la inseguridad afectan a diversos grupos y a individuos según su género, edad, condición socioeco-

nómica, etnia o raza, preferencia sexual, etcétera, y cómo es que experiencias cotidianas de violencia se interconectan con graves carencias socioeconómicas que enfrenta una gran proporción de la población latinoamericana.<sup>1</sup> Además, sabemos muy poco sobre las dinámicas y mecanismos de reproducción de la violencia asociadas a lo que denominamos violencia crónica (Pearce, 2007; Adams, 2017) y sobre la forma en que la gente responde y sobrevive a la violencia y la inseguridad en contextos de altísima vulnerabilidad.<sup>2</sup>

La metodología que usamos en esta investigación académica sobre seguridad y violencia en cuatro ciudades de México busca aportar nueva evidencia sobre estos asuntos que no han sido explorados suficientemente en la investigación sobre violencia y seguridad en la región. Es una metodología de co-producción de conocimiento sobre seguridad que se ha venido alimentando de las experiencias de trabajo colaborativo entre académicos, miembros de organizaciones civiles y comunitarias y habitantes de comunidades en el Reino Unido, Colombia, Honduras y, más recientemente, en Guatemala, El Salvador y Jamaica.

Como se analiza en este capítulo, la metodología de “co-construcción de seguridad desde abajo” plantea una forma de investigar los complejos problemas de inseguridad que experimentan comunidades particularmente afectadas por altos índices de violencia y criminalidad. El objetivo de la misma no es sólo lograr una mejor comprensión de la situación de inseguridad en cada

<sup>1</sup>Para ver aportes recientes en esa dirección, véase Gottsbacher y De Boer (2016).

<sup>2</sup>Véase Auyero, Burbano de Lara y Berti (2014).

contexto local, sino identificar iniciativas y acciones que puedan ayudar a mejorar las condiciones de vida de las comunidades. Así, la producción de Agendas Locales de Seguridad Humana no solamente busca captar en un documento tangible, visual y leíble los hallazgos y propuestas co-construidas con las comunidades, sino que aspira a proveer herramientas para seguir impulsando formas de imaginar e implementar una política de seguridad que no reproduzca violencias.

A continuación, presentamos los principios que fundamentan la metodología de investigación-acción utilizada en el proceso de investigación, así como sus orígenes y su relación con el enfoque de seguridad humana. Luego se analiza el proceso de implementación de la metodología en México y en particular en Acapulco, Apatzín-gán, Guadalupe y Tijuana, las ciudades en donde se adaptó para producir Agendas de Seguridad Humana con comunidades de cuatro colonias. Finalmente, el capítulo concluye con un análisis de los principales retos y potencialidades que surgieron en el proceso de implementación de la metodología en el contexto mexicano.

Seguridad “desde abajo”:  
principios para la construcción de conocimiento  
con comunidades en contextos de violencia crónica

La metodología de “co-construcción de agendas de seguridad humana” que se usó en cuatro ciudades de México<sup>3</sup> nació de la

<sup>3</sup>En el marco del proyecto de investigación Co-construyendo seguridad humana en México: una metodología y plan de acción de las comunidades hacia el Estado (2016-2018).

sistematización del trabajo que realizó, entre 2011 y 2013, un equipo de investigación multidisciplinario del Observatorio de Seguridad Humana (OSH) de la Universidad de Antioquia en Colombia, del Departamento de Estudios de Paz de la Universidad de Bradford en el Reino Unido y varias organizaciones comunitarias de Medellín, con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés) (OSH, 2014a, 2014b, 2016). Este trabajo que permitió construir la primera Agenda de Seguridad Humana para Medellín (OSH, 2014) con las visiones y propuestas de jóvenes, miembros de la comunidad LGTBI, población en situación de desplazamiento, mujeres y niños y niñas de diferentes comunidades de la ciudad,<sup>4</sup> partió de experiencias de trabajo previas en el desarrollo de metodologías de investigación participativas en el Reino Unido<sup>5</sup> y en Medellín.<sup>6</sup>

La metodología fue usada en Medellín, una ciudad que experimentó niveles de violencia que la convirtieron en los años noventa en la más violenta del mundo y que desde mediados de la primera década de los 2000 se ha convertido en referente de iniciativas urbanas exitosas. En esta ciudad la metodología reveló las experiencias de inseguridad de diferentes grupos que habitan las comunidades que han sido epicentro de intervención por parte del Estado en los últimos 16 años, en el marco de lo que se conoce como el “Modelo Medellín”, así como su capacidad de agencia para proble-

<sup>4</sup>En particular de las comunas 1, 6, 8 y 13.

<sup>5</sup>Pearce (2010).

<sup>6</sup>Observatorio de Seguridad Humana de Medellín (2012).



matizar y lidiar con los impactos de las intervenciones de las que han sido objeto (Abello Colak y Pearce, 2015).

En Honduras, la metodología se ha usado en Tegucigalpa desde de 2012 para trabajar con mujeres de colonias marginalizadas y afectadas por altos niveles de violencia que han logrado posicionar sus demandas por políticas y respuestas que respondan a sus necesidades en el debate público y además desarrollar formas de organización y movilización feministas, a través de la construcción de sus agendas de seguridad humana (CPTRT *et al.*, 2016, CEM-H y CPTRT, 2018).

La co-construcción de agendas de seguridad humana en Colombia, Honduras y México se enmarca en un esfuerzo intelectual y práctico más amplio que llamamos “co-construcción de seguridad desde abajo” (Abello Colak y Pearce, 2018). “Co-construir seguridad desde abajo” implica no sólo repensar, sino ayudar a transformar respuestas y políticas de seguridad en contextos de violencia crónica, como los que existen en varias ciudades de América Latina y el Caribe, junto con aquellos que son directamente impactados por la crisis de violencia e inseguridad que vive la región. Los soportes epistemológicos de esta metodología provienen de varias fuentes. Por un lado, de los aportes al pensamiento latinoamericano de Fals Borda y Paulo Freire que han sido fundamentales al desarrollo de metodologías de investigación-acción participativas y de educación popular (Freire, 1970; Fals Borda, 2006). La metodología está informada también por los estudios de paz, una disciplina con un horizonte normativo que promueve el estudio multidisciplinario y riguroso de dinámicas y

sistemas sociales que ayude a la construcción de sociedades más justas y sin violencia (Curle, 1971; O’Connell y Curle, 1985); también por el trabajo de Boaventura de Sousa Santos y especialmente su noción de epistemologías del sur (De Sousa, 2000), y finalmente por enfoques antropológicos críticos aplicados a la investigación sobre violencia y seguridad (Goldstain, 2010).

Con sus singularidades, estos enfoques han ayudado a identificar algunos de los principios que fundamentan la metodología. El primero es la renuncia a las dicotomías que la ciencia tradicional y positivista demarca entre el objeto observado y el investigador. Contrario a las metodologías de investigación tradicionales, estos enfoques reconocen que el investigador comparte un contexto sociopolítico con los participantes de la investigación y demanda compromiso y no distanciamiento con los sujetos “estudiados”. Además, reconocen a estos últimos como sujetos activos del proceso de producción de conocimiento.

El segundo principio que fundamenta la metodología es su reconocimiento a la diversidad de saberes que poseen los actores involucrados en el proceso de indagación, investigadores y participantes, y la posibilidad de establecer un diálogo constructivo entre éstos que dé origen a un nuevo tipo de conocimiento. En esta forma se da valor tanto al conocimiento basado en la experiencia como a aquel que resulta del quehacer académico, y se reconoce que un intercambio de estos conocimientos hace más productiva la búsqueda de soluciones eficaces y basadas en realidades vividas.

El tercer principio es que el diálogo entre diferentes tipos de saberes y la producción de conocimiento deben tener un hori-

zonte normativo, es decir, el objetivo de producir conocimiento no sólo es entender los fenómenos sociales y aportar al debate académico, sino transformar sus condiciones de vida. El conocimiento producido debe ser relevante a aquellos que participan en el proceso de indagación y serles útil para que puedan transformar y mejorar su realidad. Por ende, la investigación debe estar orientada a desarrollar formas de acción que acerquen a las sociedades hacia formas de organización e interacción más justas y no-violentas. Vale agregar que el tipo de procesos de investigación-acción informados por estos principios asumen que todos los que participan en el proceso, es decir, investigadores y participantes, están dispuestos a cuestionar sus preconcepciones y supuestos respecto de los problemas sociales que están investigando y que participan en procesos de concientización que buscan movilizar la capacidad de acción consciente de las personas sobre su realidad.

La metodología para construir agendas de seguridad con comunidades, que surge en el marco de esfuerzos por desarrollar formas de investigación que ayuden a co-construir seguridad desde abajo, se guía por estos principios epistemológicos y usa como referente analítico y conceptual el enfoque de seguridad humana propuesto por Naciones Unidas en 1994. La metodología se propone producir agendas de seguridad que contienen diagnósticos participativos y reflexivos sobre las múltiples amenazas, vulnerabilidades y miedos que están afectando el bienestar personal y colectivo en las comunidades y que impiden el disfrute, ejercicio y defensa de sus derechos. También incluyen propuestas

construidas colectivamente entre los habitantes de las comunidades y el equipo de investigación, que están dirigidas a diferentes actores (autoridades, organizaciones de la sociedad civil y a las comunidades). Las propuestas e iniciativas que se identifican en las agendas buscan ayudar a crear contextos comunitarios en los que haya garantías y certezas que le permitan a la gente disfrutar de una vida digna y serena.

Para implementar proyectos de investigación de co-construcción de seguridad desde abajo, los equipos de trabajo incluyen siempre la participación de *investigadores comunitarios*. Estos investigadores son habitantes de las comunidades en donde se realiza la indagación que tienen un interés por la producción de conocimiento y cuentan además con reconocimiento y respeto dentro de su comunidad como líderes o vecinos que trabajan por el bien común y el bienestar de la comunidad. Los investigadores comunitarios que hacen parte de los equipos de trabajo participan en todas las fases del proceso de investigación junto con investigadores académicos. Su participación activa busca materializar la co-producción de conocimiento y el diálogo de saberes no sólo dentro de los equipos de investigación, sino entre éstos y las comunidades donde se realiza el trabajo de indagación.

La metodología, como se mencionó antes, tiene como referente analítico y conceptual el enfoque de seguridad humana y en particular la propuesta de poner en el centro del análisis sobre seguridad a las personas y sus necesidades y expectativas con base en siete dimensiones: personal, política, económica, comu-

nitaria, alimentaria, de salud y ambiental.<sup>7</sup> Este enfoque permite ampliar el marco de análisis de los problemas de seguridad más allá de las dinámicas de criminalidad y de fluctuaciones en los índices de homicidios y crímenes de alto impacto. Partiendo de la perspectiva y de las experiencias cotidianas de inseguridad y violencia de la gente, la noción de seguridad humana facilita la discusión con diferentes grupos sobre la diversidad de problemáticas que afectan su seguridad y las de la comunidad.

Hacer un diagnóstico de la situación de seguridad en una comunidad usando el enfoque de seguridad humana revela un panorama mucho más complejo del problema, que sugiere que en cada contexto hay una serie de fenómenos sociales, económicos, políticos, institucionales, culturales, ambientales que se conectan favoreciendo la reproducción de múltiples formas de violencia e inseguridad. Además de ayudar a identificar relaciones entre diversas problemáticas que están favoreciendo la violencia crónica en cada contexto y posibles áreas de acción e intervención, la noción de seguridad humana permite entablar diálogos (Kostovicova, 2012) y abrir espacios de reflexión y discusión con sectores de la población que han estado excluidos de los debates en torno a la inseguridad que se vive en el país a pesar de ser los más afectados por el deterioro de la misma.

Aunque se han abierto algunos espacios para la participación ciudadana en el campo de la seguridad ciudadana, los debates en

<sup>7</sup>Para visibilizar y dialogar sobre la forma en que las mujeres experimentaban la inseguridad y la violencia, la implementación de la metodología en México incluyó también la dimensión de “seguridad de las mujeres”.

la región están dominados por las voces de expertos y de sectores influyentes. Además, las condiciones de violencia e inseguridad en las comunidades más afectadas implican que sus habitantes enfrentan muchas limitaciones y riesgos cuando participan en espacios formales creados para tratar temas de seguridad. Cabe resaltar que el tipo de poder y control que ejercen grupos ilegales en muchas de las comunidades en donde se ha implementado la metodología implica que estos grupos tienen la capacidad y disposición de ejercer presión, de emitir amenazas o incluso de desincentivar la participación de miembros de la comunidad en actividades que puedan poner en riesgo sus intereses. Por ende, discusiones sobre problemas de seguridad que se enfocan en las dinámicas del crimen organizado representan muchos riesgos para la población y para los investigadores. En ese contexto, y frente al temor que hay a menudo en las comunidades, la noción de seguridad humana sirve dentro de la metodología como un *concepto llave* que abre la posibilidad de discutir temas que están a menudo vetados o silenciados, desde una perspectiva y en un formato que los hace menos riesgosos. Lo anterior se debe a que se incluyen problemáticas que salen de lo que se considera tradicionalmente seguridad —por ejemplo, pobreza, falta de infraestructura básica, acceso a empleo digno—, pero que están fuertemente relacionadas con ésta.

Otro aspecto clave de la metodología es que, a través de la construcción de agendas locales, busca contextualizar y democratizar el debate de seguridad. La metodología reconoce que no todos experimentan la violencia y la inseguridad de la misma ma-

nera, y por eso busca generar diálogos con comunidades que han sido afectadas con especial severidad, pero a la vez busca reconocer la diversidad que existe dentro de cada comunidad y captar las voces de diferentes grupos poblacionales. Es por eso que para construir la agenda se busca generar diálogos constructivos con diferentes grupos, por ejemplo, con grupos de mujeres, jóvenes, adultos mayores, población en situación de desplazamiento, miembros de la comunidad LGTBI, afrodescendientes, niños y niñas, y población indígena. Esto permite reconocer no sólo las particularidades de cada barrio o colonia, sino también las visiones, necesidades y propuestas de diferentes sectores. Además, garantiza que las propuestas que se plantean puedan ayudar a informar estrategias de intervención y políticas públicas que sean más relevantes al contexto, los recursos y las capacidades locales.

### Construyendo Agendas de Seguridad Humana en México: de-construcción de la co-construcción

Con el apoyo del Economic and Social Research Council (ESRC) del Reino Unido y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) en México,<sup>8</sup> tres instituciones académicas de ambos países se unieron para adaptar la metodología de co-construcción de agendas de seguridad y usarla en cuatro ciudades de México<sup>9</sup>

<sup>8</sup>A través del Newton Fund y el Fondo de Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología (Fonciacyt).

<sup>9</sup>London School of Economics and Political Science, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

con el objetivo de lograr un mejor entendimiento del fenómeno de violencia e inseguridad en el país y aportar ideas para mejorar la provisión de seguridad. El equipo multidisciplinario de investigadores seleccionó cuatro ciudades con niveles de violencia crónica, donde se hubiesen dado respuestas estatales y no-estatales diferenciadas y en donde existiera fuerte influencia del crimen organizado sobre las instituciones del Estado y la comunidad. Estos criterios buscaban captar las diferencias de cómo se manifiesta la crisis de violencia e inseguridad a nivel local.

La ciudad de Apatzingán, seleccionada como se explica en el capítulo cinco, por ser una ciudad emblemática en donde se dio inicio a una nueva estrategia de seguridad contra el crimen organizado en 2006, presentaba no sólo índices de violencia letal muy altos que la convertían en uno de los municipios más violentos del país, sino también un panorama complejo de actores armados ilegales y legales.

Tijuana, una ciudad de vital importancia para el país por su ubicación en la frontera con Estados Unidos y por los flujos migratorios y de bienes legales e ilegales que ocurren allí, había vivido, como se analiza en el capítulo tres, una crisis de violencia entre 2008 y 2010 que llevó a la implementación de respuestas institucionales con la activa participación del sector empresarial. Estas respuestas, a pesar de reducir las confrontaciones armadas de la época, no habían logrado prevenir altos índices de violencia que convirtieron a Tijuana en la quinta ciudad más violenta del mundo en 2017.

Guadalupe, municipio de la zona metropolitana de Monterrey, otra de las ciudades seleccionadas, también había experimentado



una crisis de violencia entre 2008 y 2011 que, como se explica en el capítulo cuatro, motivó a una serie de intervenciones y programas por parte de instituciones municipales, federales y estatales, asociaciones civiles y organismos de cooperación internacional. Esta ciudad ofrecía la posibilidad de explorar la percepción de sus habitantes sobre una gran diversidad de intervenciones y analizar transformaciones en las dinámicas de violencia.

Y finalmente, Acapulco, una ciudad seleccionada por ser una de las más afectadas por el deterioro de la situación de seguridad y en donde era posible explorar el impacto de la crisis sobre diferentes sectores de la población que dependen de una economía local basada en el turismo y devastada por el aumento de la violencia.

En cada ciudad se seleccionó una colonia estratégica con altos índices de violencia e inseguridad pero que a su vez ofreciera unas mínimas condiciones de acceso y de trabajo con los habitantes. En el caso de Apatzingán, la colonia seleccionada fue Lázaro Cárdenas; en Tijuana, la colonia Sánchez Taboada; en Guadalupe, la colonia Nuevo Almaguer; y en Acapulco, la colonia Balcones de Costa Azul. Una vez seleccionadas estas colonias un paso clave del proceso fue la selección de investigadores comunitarios y la consolidación de equipos locales de investigación. A través de organizaciones civiles que hubiesen trabajado en estas colonias, iglesias, instituciones educativas de la zona y de previos contactos de los investigadores académicos, se identificaron habitantes que tenían experiencia de trabajo comunitario en sus colonias, que no tuvieran intereses electorales o que fueran identificados como

representantes o intermediarios ante algún partido político y que además quisieran participar en el proceso de investigación.

A diferencia de los proyectos adelantados en Colombia y Honduras, en México, además de los investigadores académicos y comunitarios, se seleccionaron también *investigadores pracadémicos*. Estos investigadores, además de preparación académica relevante al proyecto, contaban con experiencia de trabajo con comunidades marginalizadas, a través de trabajo previo con organizaciones no gubernamentales. Estos investigadores fueron claves para facilitar el diálogo entre los investigadores comunitarios y académicos y entre los equipos locales y la comunidad. Su función era servir de puentes entre el mundo comunitario y el de la academia, sobre todo en contextos en los que había muy pocas experiencias de organización comunitaria independiente y autónoma y en donde no había experiencias previas de contacto entre la academia y las comunidades.

El propósito de la investigación no era realizar un análisis comparativo de las dinámicas de violencia en las cuatro ciudades, sino indagar con habitantes de colonias particularmente afectadas, una serie de categorías analíticas comunes: 1) Hechos y entornos que afectan la seguridad humana, 2) Percepciones de las respuestas del Estado y de otros actores no estatales frente a hechos y entornos que afectan la seguridad humana 3) Respuestas dentro de la comunidad frente a hechos y entornos que afectan la seguridad humana, 4) Propuestas de la comunidad para mejorar la seguridad humana y 5) Percepciones de miembros de la comunidad de actores armados con presencia en su colonia. En ese

sentido la investigación era de índole cualitativa y exploratoria, y estaba guiada por una matriz de categorías y subcategorías analíticas que además de permitir entender la situación de seguridad en las cuatro ciudades, generara insumos para la construcción de agendas locales de seguridad humana con comunidades específicas. A pesar de que el énfasis de la construcción de las agendas estaba en abrir espacios de participación a habitantes de las comunidades, el proceso de investigación también buscaba la interlocución con funcionarios y con miembros de organizaciones civiles en cada una de las ciudades. Es por eso que las actividades de recolección de información también involucraron entrevistas y reuniones periódicas con estos actores estratégicos.

El proceso de investigación involucró en total un equipo de 25 personas trabajando simultáneamente desde cuatro ciudades diferentes, con una metodología nueva para la mayoría del equipo y en contextos de violencia complejos. Esto implicó un arduo proceso de ajuste metodológico y familiarización del equipo con metodologías de investigación-acción participativas. Durante los primeros nueve meses del proyecto el equipo recibió capacitación virtual a través de sesiones de trabajo temáticas semanales que permitieron un acercamiento a los principios de la metodología y la definición de criterios para la implementación.

Estas sesiones de trabajo se complementaron con varias visitas de acompañamiento metodológico de la directora y la coordinadora del proyecto en el Reino Unido a los equipos en cada una de las ciudades y con encuentros de todo el equipo de investigación en Ciudad de México. Además, se llevaron a cabo reuniones semana-

les y mensuales vía Skype durante los dos años para garantizar la coherencia de la implementación de la metodología en las cuatro ciudades y para responder a los retos que iban surgiendo en cada contexto. Además, se propiciaron discusiones semanales a partir de temas y reflexiones propuestas al equipo por correo, con el ánimo de motivar la reflexión colectiva sobre temas claves. Al mismo tiempo, se pidió a todos los participantes escribir diarios de campo, para captar conversaciones y observaciones y poder intercambiar en una forma más sistemática sus reflexiones sobre el proceso. Éstos sirvieron también para identificar hallazgos claves en cada categoría. El análisis de estos diarios y de la información recolectada se llevó a cabo a través de codificación usando el programa NVIVO para asegurar un proceso lo más riguroso posible.

Antes de poder llevar a cabo actividades en las comunidades seleccionadas fue necesario desarrollar protocolos de seguridad para garantizar que el trabajo de indagación se realizara de manera ética y segura para los participantes y para el equipo de investigación. Esto se hizo con el apoyo de consultores para temas de seguridad en México y consultoras en temas metodológicos de Colombia. Estos protocolos, como se menciona en el capítulo 6, estuvieron sujetos a la revisión y aprobación del comité ético de la London School of Economics and Political Science y fueron revisados de manera periódica. Junto a estos protocolos se desarrolló una aplicación para teléfonos inteligentes para uso exclusivo de los investigadores; ésta contaba con un botón de pánico y además permitía la recolección de información de manera ágil y segura por parte de investigadores comunitarios y pracadémicos.

Una vez definidos los protocolos, los equipos realizaron actividades de inmersión en las comunidades seleccionadas con la guía y liderazgo de los investigadores comunitarios conocedores de los contextos locales. A través de marchas exploratorias, visitas guiadas y una participación activa en actividades comunitarias de índole religiosa o cultural (celebración de día de las madres, viacrucis por la colonia, actividades navideñas, fiestas patronales, etcétera), los equipos empezaron a ampliar sus contactos en la comunidad y a ser reconocidos por sus habitantes. Hacer parte de la vida y la dinámica cotidiana de la comunidad era clave. En el caso de Tijuana, por ejemplo, el equipo acompañó a comités de vecinos a reuniones con autoridades locales para discutir respuestas frente al desastre causado por deslaves de tierra que estaban afectando a 300 familias de la colonia. Lograr el reconocimiento y la confianza de la gente era indispensable no sólo para la realización de actividades de interacción con la comunidad que permitieran el diálogo de saberes, sino también para consolidar lazos e incluso reducir riesgos que pudieran crearse para el equipo de investigación. Además de generar confianza con miembros de la comunidad, el trabajo de inmersión buscaba darles a los investigadores herramientas para entender el contexto comunitario e identificar los grupos de habitantes que estuvieran dispuestos a participar en la co-construcción de agendas.

Como se analizará más adelante en este capítulo, el equipo de investigación tuvo dificultades al comienzo para entender el propósito que se buscaba con la metodología y para reconocer el aporte que podría hacer el proceso de construcción de agendas a

las difíciles realidades locales. También fue complicado para los equipos lograr que la gente entendiera de qué se trataba el proceso de investigación y sobre todo que, a diferencia de otros actores que vienen a menudo a sus comunidades (partidos políticos, organizaciones civiles, agencias de cooperación, iglesias, funcionarios, etcétera), este proyecto de investigación no ofrecía ningún tipo de retribución material o asistencialista a los participantes. Las comunidades estaban acostumbradas a formas de intervención transaccionales y clientelares con actores externos a la comunidad que generaban expectativas que iban más allá de los propósitos de este proyecto de investigación académica.

A pesar de estas dificultades, los equipos lograron poco a poco consolidar relaciones de confianza y motivar la participación de actores claves dentro de cada comunidad. En Tijuana, por ejemplo, el equipo logró trabajar con jóvenes de dos grupos parroquiales de la colonia y con grupos de hombres y mujeres adultas; en total, en la colonia Sánchez Taboada participaron en el proceso de investigación 61 vecinos, además de que el equipo dialogó con un total de 15 personas entre funcionarios y miembros de organizaciones de la sociedad civil. En Apatzingán el equipo trabajó con 63 habitantes de la colonia incluyendo mujeres y hombres adultos, hombres y mujeres jóvenes y un grupo de adultos mayores; el equipo involucró también a 53 personas más, entre miembros de colectivos ciudadanos, organizaciones civiles, líderes religiosos y funcionarios. En Guadalupe, el equipo trabajó con 61 habitantes de la colonia Nuevo Almaguer, que incluyeron un grupo de jóvenes del entorno escolar y uno del entorno comunitario, así como

mujeres y hombres adultos; además, realizó reuniones y entrevistas a funcionarios públicos del gobierno municipal y representantes de organizaciones de la sociedad civil.

En cada una de las colonias se llevó a cabo una gran diversidad de actividades para motivar el diálogo de saberes con la comunidad. Se realizaron conversatorios grupales y actividades participativas con diferentes grupos alrededor de las cinco categorías de análisis que guiaban la indagación, antes mencionadas. Las actividades participativas se ajustaron a las dinámicas y características de cada grupo; por ejemplo, en Guadalupe, las actividades con jóvenes incluyeron actividades lúdicas, juegos e incluso la realización de una radionovela; y con grupos de mujeres además de conversaciones más íntimas en casa de alguna vecina, las reuniones incluyeron incluso sesiones de cocina. En Tijuana, Acapulco y en Guadalupe también se realizaron conversatorios que incluían la realización de *collages* y mapeos participativos (árboles de problemas o de sueños y representaciones visuales de problemáticas comunitarias), y en Apatzingán fue útil el formato de los círculos de paz<sup>10</sup> para crear un ambiente de confianza. Además de estas actividades, el proceso incluyó la realización de talleres participativos de producción audiovisual en los que participaron en su mayoría los grupos de jóvenes de las colonias. A través de estos talleres impartidos por una académica y documentalista

<sup>10</sup>Éstos son espacios de diálogo inspirados en saberes tradicionales de comunidades indígenas, que buscan la comprensión, empoderamiento y conexión entre participantes que dialogan sobre realidades y emociones difíciles manteniendo un sentido de posibilidades positivas y fomentando las buenas relaciones y el apoyo mutuo (Boyes-Watson y Pranis, 2015).

experta, los participantes realizaron cartas audiovisuales que reflejaban y reflexionaban sobre las realidades de las colonias y sobre aspectos positivos de la vida de sus habitantes. Las actividades grupales fueron complementadas con conversaciones individuales sobre todo al comienzo del proceso y cuando las condiciones de seguridad desincentivaban o hacían difícil la participación de la gente en espacios públicos.

Este tipo de trabajo con la comunidad y la presencia constante del equipo en las colonias no sólo a través de los investigadores comunitarios sino también pracadémicos y académicos y su compromiso con hacer parte de la comunidad desde su rol de miembros de un equipo de investigación, permitió generar espacios de encuentro y de diálogo en la comunidad que se habían ido perdiendo en las colonias, en gran parte por el aumento de la violencia y la inseguridad.

Las divisiones, la fragmentación y los altos niveles de desconfianza fueron una característica común a las colonias donde se trabajó que resultaba en la existencia de muy pocos espacios de encuentro. A partir de las actividades realizadas, varios de los habitantes de las colonias lograron reencontrarse con sus vecinos y vecinas para pensar en las problemáticas que les afectan, pero también para pensar en cómo podrían recuperar y fortalecer los lazos comunitarios en sus comunidades. Varias de las propuestas que contienen las Agendas Locales de Seguridad Humana para la comunidad van en esa dirección de recomponer el tejido social y la capacidad de organización autónoma comunitaria. En el caso de Apatzingán, por ejemplo, uno de los resultados concretos del



proceso de construcción y difusión de la agenda local fue la creación de la primera red de colectivos ciudadanos de la ciudad que se propuso seguir avanzando algunas de las ideas de la agenda y desarrollar procesos propios para consolidar dichas ideas.

Aunque se realizaron actividades participativas en las cuatro ciudades, en Acapulco el deterioro de las condiciones de seguridad en la ciudad y en particular en la colonia impidió que el equipo pudiera seguir teniendo un acceso seguro a la colonia para realizar actividades desde octubre del 2017. Esto implicó que en esta ciudad fuera imposible co-construir agendas locales de seguridad. En Apatzingán, en Guadalupe y en Tijuana se logró articular versiones preliminares de las agendas que fueron luego convalidadas con la comunidad y mejoradas a través de actividades participativas destinadas a revisar y ajustar los diagnósticos y las propuestas con los diferentes grupos. Estas actividades permitieron no sólo lograr la apropiación de las agendas por parte de los participantes, sino además crearon oportunidades para analizar las diferentes visiones que tenían diversos grupos frente a ciertas problemáticas. En Guadalupe, por ejemplo, los jóvenes tuvieron la oportunidad de reevaluar las visiones de los adultos sobre quiénes eran los actores generadores de violencia e inseguridad en la colonia y plantear propuestas de apoyo a los jóvenes de la colonia que estaban más acordes con sus experiencias cotidianas.

Las agendas locales ofrecieron un panorama de las realidades locales, no sólo de los problemas que los habitantes de la comunidad priorizaban, sino también de problemáticas que el equipo de investigación había identificado pero que por diversas razones

resultaban difíciles de mencionar y reconocer por parte de la comunidad. En el caso de Apatzingán, por ejemplo, el tema del desplazamiento forzado y los impactos traumáticos de la violencia a nivel individual y colectivo fueron reconocidos como problemas que estaban silenciados. En el caso de Tijuana, además de los problemas priorizados por la comunidad, se identificaron la violencia en el hogar, el acoso sexual, el impacto de la violencia especialmente en los niños y niñas, precarias condiciones educativas y la existencia de respuestas ciudadanas autoritarias y violentas frente al desamparo de las autoridades, como problemáticas invisibilizadas.

Una vez construidas las agendas locales, el equipo se propuso producir una agenda nacional que permitiera visibilizar aprendizajes del proceso que fueran relevantes al debate nacional. En este sentido, se identificaron una serie de principios imprescindibles para guiar una política pública de seguridad humana en México. Además se plantearon propuestas concretas para abordar los factores que contribuyen a reproducir la violencia crónica, como por ejemplo: reconocer múltiples formas de violencia y no sólo las ligadas a la criminalidad; abordar los impactos traumáticos y progresivos que éstas generan en la población; involucrar activamente a mujeres, jóvenes y víctimas en el diseño de estrategias de respuesta frente a las violencias; hacer la violencia socialmente intolerable; incluir a actores locales en el diseño, implementación y evaluación de intervenciones; crear oportunidades y espacios de encuentro y asociación comunitaria independientes; y combatir el clientelismo.

Una parte importante del proceso fue la socialización y difusión de las agendas locales y de la agenda nacional, para lo cual se realizaron varias actividades en cada una de las ciudades, incluidas algunas con miembros de la comunidad, con representantes de organizaciones civiles y con funcionarios y autoridades locales; por ejemplo, con el presidente municipal en Apatzingán, y en Guadalupe, con la policía. Además de estas actividades locales se realizaron varios eventos en Ciudad de México con la participación de académicos, funcionarios y representantes de organizaciones civiles que trabajan a nivel nacional. Además de la posibilidad de discutir con actores claves los hallazgos y resultados del proceso de investigación, este tipo de actividades buscaban la apropiación de las agendas por parte de actores locales. Aunque esta fase final de difusión marca el final formal del proyecto de investigación, en la práctica esta fase se espera dé pie a que actores locales usen las agendas como herramientas para articular acciones e iniciativas. Es decir, con esta fase final da inicio el objetivo del proyecto de aportar a la transformación local.

En México, como en Colombia y en Honduras, en donde se han construido agendas de seguridad usando la metodología de seguridad desde abajo, el proceso de investigación y el tipo de relaciones y espacios que se crean o fortalecen a raíz del proceso de co-construcción abren posibilidades para el inicio de acciones conjuntas con la participación de diferentes actores que son difíciles de anticipar durante la planeación e implementación del proyecto.

## Retos de la co-construcción en México

La implementación de la metodología en Acapulco, Apatzingán, Guadalupe y Tijuana ofreció una oportunidad invaluable para repensar su potencial y también los retos de la investigación-acción participativa en contextos de violencia crónica. Como lo demostró el caso de Acapulco, una ciudad donde fue imposible realizar las actividades planeadas, las dinámicas de violencia e inseguridad en las comunidades más afectadas plantean sin duda retos a la hora de adelantar investigaciones sobre seguridad, pero también lo hacen las relaciones previas de las comunidades con otros actores y el nivel de organización de la comunidad al momento de implementarse proyectos de co-construcción.

En el caso de las comunidades seleccionadas, el clientelismo y las relaciones históricas entre los partidos políticos y las comunidades habían debilitado y dividido severamente a las comunidades y contribuido, junto con el aumento en los niveles de violencia en el país desde 2007, a reducir su capacidad para responder a los problemas que les afectan. Por un lado, las relaciones transaccionales y asistencialistas a las que habían estado acostumbrados los ciudadanos en sus interacciones con partidos políticos y organizaciones civiles propiciaron que los equipos locales tuvieran que hacer muchos esfuerzos por demostrar que no representaban a ningún proyecto político o institución, y en el caso de Guadalupe, incluso obligaron al equipo a tener que responder a cuestionamientos por parte de líderes locales que servían de intermediarios entre la comunidad y partidos políticos.

Además de este tipo de dificultades que desincentivaban la participación de algunos habitantes, la cultura política de clientelismo generó expectativas por parte de los habitantes de la comunidad de recibir algún beneficio concreto o material por su participación en las actividades realizadas en el marco de la investigación. En estos contextos y ante la inexistencia de experiencias previas de trabajo entre la academia y las comunidades, resultaba difícil para los investigadores y para los participantes reconocer los potenciales beneficios que podía ofrecer un proceso de investigación participativo con la comunidad cuya única promesa concreta era la creación de Agendas de Seguridad. Preguntas como ¿qué es lo que vamos a dejarle a la comunidad?, ¿qué incentivos podemos darle a la comunidad para que participe?, y ¿qué es lo que vamos a lograr cambiar o transformar con este proyecto? asaltaron continuamente a los miembros del equipo de investigación y a los participantes durante buena parte del proceso, producto en gran parte de la cultura política local, pero también de las difíciles condiciones económicas y de seguridad en las que vivían los participantes.

En contextos de mucha vulnerabilidad y con un sinnúmero de carencias vitales en los que había familias que estaban a punto de perder sus casas por deslaves de tierra, madres que perdían a sus hijos en actos de violencia, jóvenes que no tenían oportunidades de empleo o la posibilidad de disfrutar de espacios de encuentro y esparcimiento sanos, adultos mayores en condiciones de abandono y mujeres a las que se les hacía muy

difícil e incluso riesgoso asistir a actividades porque sus esposos se los impedían, era de esperarse que las personas que participaban en una investigación sobre seguridad humana orientada a la acción tuvieran expectativas de ver transformaciones más concretas de sus realidades, a pesar de que éstas estuvieran por fuera de los alcances de un proyecto de investigación académico de dos años.

Las expectativas empezaron a aumentar cuando se empezaron a discutir y a identificar propuestas e iniciativas para mejorar la seguridad humana con la comunidad. En ese momento se hizo clara y apremiante la tensión entre las expectativas de miembros de la comunidad y de algunos de los investigadores de realizar algunas actividades más asociadas a la intervención que a la investigación. La presión sobre el equipo de investigadores de realizar actividades de intervención en las comunidades donde estaban trabajando era algo que no se había presentado con tanta claridad en el contexto de Medellín o en Tegucigalpa. En Medellín los investigadores habían trabajado siempre en alianza con organizaciones comunitarias y con investigadores comunitarios que tenían sus propias agendas de acción y movilización. En ese sentido, en Medellín era mucho más clara la línea entre la labor de producción de conocimiento que se realizaba en el marco del proyecto de investigación académica y las actividades de intervención que adelantaban de manera independiente las organizaciones locales y los investigadores comunitarios que pertenecían a estas organizaciones. En el caso de Tegucigalpa, los proyectos de investigación que se habían desarrollado ha-

bían incluido a Oxfam como uno de los actores aliados, una agencia con capacidad, recursos y experiencia en programas de apoyo en las comunidades que suplía esas expectativas de “intervención”. En las comunidades seleccionadas en México, por el contrario, no había organizaciones comunitarias y los investigadores comunitarios sentían muchísima presión por ser más activos en el territorio.

Para resolver esta tensión y para responder a las particularidades del contexto mexicano, se desarrolló una matriz de criterios para decidir colectivamente cuándo y cómo el equipo de investigación participaría en actividades de intervención en la comunidad. Estos criterios ayudaron al equipo a evaluar la relevancia de realizar actividades en la comunidad teniendo en cuenta las capacidades con las que contaba el equipo, los costos y riesgos que implicaban, así como las ventajas y la coherencia de tales actividades con el proceso de co-construcción. Además, buscaban preservar los principios de la metodología y evitar reproducir las relaciones paternalistas que se habían identificado en las comunidades. A continuación, presentamos un ejemplo del uso de la matriz para decidir si el equipo de Apatzingán debía o no participar en la rehabilitación de una cancha en la colonia, una iniciativa que habían surgido en los diálogos con la comunidad:

| <i>Nivel de involucramiento</i> | <i>Recursos y capacidades (durante/ después)</i>       | <i>Ventajas</i>   | <i>Costos, desventajas y riesgos (reales/potenciales)</i>  | <i>Coherencia con el proceso (contribución a las agendas de seguridad)</i> | <i>Respeto a los protocolos de seguridad</i>           |
|---------------------------------|--|---|--|--|--|
| 1                               | <i>Durante</i><br>Tiempo<br>(requiere pocos recursos)  | - Tiene potencial de aportar al proceso de concientización<br>- Disposición de participar   | - Conflictos potenciales<br>- Se podría confundir nuestro rol<br>- ¿Y si nos asocian con Pronapred?                        | +++++++<br>Mucha, si se hace como parte de una estrategia intencionada     | <i>Riesgos a la seguridad</i><br><br>Actual-medio-bajo |
| 2                               | Rehabilitación de la Cancha<br><br><i>Después</i><br>? | Possible detonador de otras iniciativas<br>- Reciprocidad<br>- Muestra de otras prácticas no clientelares son posibles<br>- Muestra de acción como parte de la agenda<br>- Poder; discutir sobre lo público<br>- Posibilidad de vincular a otros actores (mujeres, hombres, eficacia colectiva) | - Van a surgir otros actores con intereses en la cancha<br>- Que surja un actor político que quiera apropiarse del proceso |  | Posterior<br>?   |
| 3                               |  |   |  |  |  |

Tener una serie de criterios claros ayudó al equipo a manejar la presión por realizar acciones concretas de intervención en las colonias. A medida que se avanzó en el proceso de construcción de las agendas y con la realización de las actividades de convalidación fue mucho más claro para los participantes en el proceso y también para los miembros del equipo de investigación el potencial que tenían las agendas, pero sobre todo el tipo de actividades y relaciones que se estaban forjando como parte del proceso de construirlas.



De manera más general, el proceso de investigación-acción participativa le planteó una serie de retos particulares a los investigadores, que tienen que estar dispuestos a acoplar los tiempos de la academia con los de la comunidad, deben aprender a escuchar y a retar sus propios supuestos y asumidos, a la vez que se mantienen críticos con los insumos y aportes de la comunidad. Todos los investigadores, los académicos, pracadémicos y comunitarios, se enfrentaron al proceso de descubrir y apropiarse de su rol en el proceso, algo que no es del todo claro desde el comienzo y genera mucha incertidumbre en el equipo. Los investigadores académicos enfrentan además el reto a perder control total del proceso de investigación, en la medida en que al trabajar con cada comunidad deben estar dispuestos a ajustarse a las realidades de los actores locales, a incluir sus ideas y a dejar que la gente se apropie del proceso y que la construcción de agendas lleve a puertos inesperados. Finalmente, están también los cuestionamientos que hace la academia tradicional, que en temas de seguridad está dominada por enfoques cuantitativos, sobre la rigurosidad y la representatividad de los hallazgos que arroja este tipo de metodologías cualitativas y orientadas a la acción.

Las potencialidades de la metodología de “co-construcción de seguridad desde abajo” deben juzgarse en relación a los resultados y hallazgos que aportan al debate académico y práctico de la seguridad, pero también en función del contexto local y de las realidades comunitarias en donde se trabajó. En este sentido, la metodología en México reveló la diversidad y complejidad del fenómeno de la violencia y de la inseguridad, el impacto profundo

que está teniendo a nivel individual y colectivo, pero también la capacidad de acción potencial que hay en las comunidades. Además, hizo posible la creación de relaciones más constructivas entre miembros de la comunidad que habían perdido espacios y oportunidades de encuentro, pero también entre miembros de la comunidad y el equipo de investigación. La posibilidad de demostrar que es posible pensar formas de interacción fuera de los marcos del clientelismo, paternalismo y del *extractivismo* académico<sup>11</sup> fue un gran aporte para todos los involucrados en el proceso de investigación.

Finalmente, es importante resaltar que la metodología ofreció la posibilidad de poner en entredicho verdades asumidas respecto de cuál es el principal problema que enfrenta México hoy. Permitió, en concreto, afirmar que la violencia no está vinculada sólo o principalmente al mercado ilícito de las drogas. Asimismo, permitió crear espacios para pensar en una política de seguridad multidimensional basada en las particularidades locales y en una visión más humana de la provisión de seguridad que desactive la violencia crónica, en vez de alimentar expresiones de ciudadanía y de poder estatal autoritarios. En este sentido, la metodología demostró también la relevancia del enfoque de seguridad humana para ayudar a repensar cómo priorizar a las comunidades y cómo lograr más coherencia entre la política social y la de seguridad a partir de las realidades locales.

<sup>11</sup>Esta noción hace alusión a la forma en que prácticas coloniales son reproducidas más allá del ámbito económico facilitado formas de explotación epistemológicas y ontológicas.

## Fuentes consultadas

- ABELLO COLAK, A. y P.E. Angarita (eds.) (2013), *Latin America's New Security Thinking*, Medellín, Universidad de Antioquia/Clacso/IDRC. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20131024032127/NuevoPensamiento.pdf>
- ABELLO COLAK, A. y J. Pearce (2015), "Securing the Global City?: An Analysis of the 'Medellín Model' through Participatory Research", *Conflict Security and Development*, vol. 15, núm. 3, pp. 197-228.
- (2018), "'Security from Below' in Contexts of Chronic Violence", *Inclusive Peace and Security, IDS Bulletin Archive Collection*, R. Luckham (ed.), vol. 49, Issue 1A, pp. 11-19.
- ADAMS, T. (2017), *How Chronic Violence Affects Human Development, Social Relations, and the Practice of Citizenship: A Systematic Framework for Action*, 36, Washington, Woodrow Wilson Center. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/publication/how-chronic-violence-affects-human-development-social-relations-and-the-practice> [consultado en noviembre de 2018].
- ANTON HURTADO, F. y A. Ercolani (2013), *Anthropology and Security Studies*, Universidad de Murcia.
- AUYERO, J., A. Burbano de Lara y M.F. Berti (2014), "Uses and Forms of Violence Among the Urban Poor", *Journal of Latin American Studies*, vol. 46, Issue 3, pp. 443-469.
- Centro de Estudios de la Mujer-Honduras (CEM-H), Convivencia sin Violencia (CPTRT) (2018), *Agenda de Seguridad Humana de las Mujeres de Trece Barrios y Colonia del Distrito Central*, Tegucigalpa, CEM-H/CPTRT.
- CHAMBERS, R. (1997), "Paradigm shifts and the practice of participatory research and development", en N. Nelson y S. Wright (eds.), *Power*

- and Participatory Development: Theory and Practice*, Intermediate Technology Publications, Londres, pp. 30-59.
- Convivencia sin Violencia (CPTRT), Centro de Estudios de la Mujer-Honduras (CEM-H), Oxfam (2016), *Impacto de la violencia e inseguridad en la vida de las mujeres desde un enfoque de seguridad humana*, Tegucigalpa, CPTRT/CEM-H/Oxfam.
- CURLE, A. (1971), *Making Peace*, Londres, Tavistock Publications.
- DAMMERT, L. (2013), "Seguridad ciudadana en América Latina: agenda de análisis y acción política", en A. Abello Colak y PE. Angarita, *New Security Thinking in Latin America*, Medellín, Universidad de Antioquia/CLACSO/IDRC. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20131024032127/NuevoPensamiento.pdf>
- DE SOUSA, B. (2000), *Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*, México, Siglo XXI Editores.
- DRUMMOND, J. S. y M. Themessl-Huber (2007), "The cyclical process of action research: The contribution of Gilles Deleuze", *Action Research*, vol. 5, núm. 4, pp. 430-448.
- FALS BORDA, O. (2006), "The North-South Convergence: A 30 year first-person assessment of PAR", *Action Research*, vol. 4, núm. 3, pp. 351-358.
- FREIRE, P. (1970), *Pedagogía del oprimido*, Montevideo, Tierra Nueva.
- GOLDSTAIN, D. (2010), "Toward a Critical Anthropology of Security", *Current Anthropology*, vol. 51, núm. 4, agosto, pp. 487-517.
- GOTTSBACHER, M. y J. De Boer (2016), *Vulnerabilidad y violencia en América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI Editores.
- HERON, J. (1981), "Experiential Research Methodology", en P. Reason y J. Rowan (eds.), *Human Inquiry: A Sourcebook of New Paradigm Research*, Chichester, John Wiley & Sons, pp. 153-166.

- JAITMAN, L. (ed.) (2017), *The Cost of Crime and Violence: New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank.
- KOSTOVICOVA, D., M. Martin y V. Bojicic-Dzelilovic (2012), “The missing link in human security Research: Dialogue and insecurity in Kosovo”, *Secuirty Dialogue*, vol. 43, núm. 6, pp. 569-585.
- Observatorio de Seguridad Humana de Medellín (2012), *Control territorial y resistencias: Una lectura desde la seguridad humana*, Medellín, Personería de Medellín/Universidad de Antioquia/Instituto Popular de Capacitación.
- (2014a), *Hacia una Agenda de Seguridad para Medellín: desde la perspectiva de sus comunidades*, Medellín, OHSM.
- (2014b), *Nuestras voces sobre Seguridad Humana en Medellín. Diálogos sobre Seguridad Humana*, Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, IDRC-Canadá/Universidad de Antioquia-INER.
- (2016), *Bitácora de viaje para construir Agendas Comunitarias de Seguridad Humana*, Universidad de Antioquia y Corporación Universitaria Remington.
- O’CONNELL, J. y A. Curle (1985), *Peace with Work to Do: The Academic Study of Peace*, Leamington Spa, Berg Publishers.
- PEARCE, J. (2007), “Violence, Power and Participation: Building Citizenship in Contexts of Chronic Violence”, *IDS Working Paper 274*, Brighton, Institute of Development Studies.
- (2008), ‘We Make Progress because we are Lost’: Critical Reflections on the Co-Production of Knowledge as a Methodology for Researching Non-Governmental Public Action”, *Working Paper 27* NGPA/LSE, 15 de octubre de 2008.
- (ed.) (2010), *Participation and Democracy in the Twenty-first Century City*, Basingstoke, Palgrave Macmillan (Non-Governmental Public Action Series).

- y R. McGee (eds.) (2009), "Researching Violence and Social Action", *IDS Bulletin*, vol. 41, núm. 3.
- PNUD (2013), *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Nueva York, PNUD.
- SCHRIJVERS, J., (1995), "Participation and Power: A Transformative Feminist Research Perspective", en N. Nelson y S. Wright (eds.), *Power and Participatory Development: Theory and Practice*, Intermediate Technology Publications, Londres, pp. 19-29.
- WALLENSTEEN, P. (2011), "The Origins of Contemporary Peace Research", en K. Hoglund y M. Oberg (eds.), *Understanding Peace Research Methods and Challenges*, Londres, Routledge, pp. 14-32.
- WHEELER, J. y J. Pearce (eds.) (2009), "Violence, Social Action and Research", *IDS Bulletin*.
- WOLF, S (2017), *Mano Dura: The Politics of Gang Control in El Salvador*, Austin, University of Texas.



---

## Más allá de la guerra contra las drogas: violencia y seguridad en México

*Cecilia Farfán Méndez*

El primero de diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) inició su mandato como presidente de México con un número de homicidios más alto que aquel con el cual su antecesor, Enrique Peña Nieto, comenzó su gobierno en 2012 y con una tasa de homicidios considerada la más alta desde 1990. Para los expertos en seguridad, la espiral de violencia es clara: en la década de 2007 a 2017, 240,575 personas fueron asesinadas, mientras que más de 37 mil están desaparecidas.<sup>1</sup>

Los detalles dan cuenta de las tragedias vividas en distintas partes del país. En el caso más conocido internacionalmente, 43 estudiantes de Ayotzinapa fueron desaparecidos en Iguala, Guerrero en septiembre de 2014. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) refutó la “verdad histórica” del gobierno mexicano de acuerdo a la cual los 43 estudiantes fueron secuestrados por la

<sup>1</sup>[http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSeg-Pub/homicidios2017\\_07.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSeg-Pub/homicidios2017_07.pdf) [consultado el 24 de septiembre de 2018]; y <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnpd> [consultado el 24 de septiembre 24, 2018].



policía municipal, entregados al grupo criminal Guerreros Unidos, quienes los asesinaron e incineraron en el basurero de Cocula. Ante esta versión, la CIDH afirmó la imposibilidad de la quema de cuerpos en Cocula dada la evidencia examinada y se refirió a hechos no investigados, evidencias destruidas y errores cometidos en la protección a las víctimas que “conllevó mayor riesgo para sus vidas y en algún caso probablemente precipitó la muerte o su evolución posterior”.<sup>2</sup> Además de no permitir que el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) concluyera su mandato en México, hasta la fecha la Procuraduría General de la República (PGR) no ha aceptado las recomendaciones de la CIDH ni la orden de un tribunal federal de crear una comisión de la verdad.<sup>3</sup>

En otro caso, en noviembre de 2017 el fiscal de Veracruz declaró en una entrevista para el *New York Times* que el estado “era una fosa [clandestina] enorme”.<sup>4</sup> Ante la falta de voluntad y capacidad del Estado para localizar a los desaparecidos, los padres han formado colectivos que financian con recursos propios y a través de donativos la búsqueda de fosas clandestinas con la esperanza de encontrar a sus hijos. En Ciudad Juárez, durante 2010, el año más violento del que se tiene registro, 70 personas fueron asesinadas cada semana. Ahora, aunque la tasa de homicidios ha

<sup>2</sup>[http://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos\\_humanos/docs/Informe\\_ayotzinapa.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/Informe_ayotzinapa.pdf)

<sup>3</sup>[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160424\\_ayotzinapa\\_giei\\_informe\\_final\\_an](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160424_ayotzinapa_giei_informe_final_an)

<sup>4</sup><https://www.nytimes.com/es/2017/11/20/desapariciones-forzadas-mexico-veracruz-violencia/>

disminuido en esta localidad, la tasa de suicidios ha aumentado. De acuerdo con un estudio realizado por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y el Centro Familiar de Integración y Crecimiento, en 2016, 12 mil personas —1.3 por ciento de la población de Juárez— atentaron contra su propia vida.<sup>5</sup>

¿Cómo es que México, un país de ingreso medio y sin guerra declarada, ha alcanzado estos niveles de violencia? La narrativa prevalente en los medios de comunicación advierte que las altas tasas de homicidios son resultado de las acciones del narcotráfico.<sup>6</sup> Esta explicación asume que todos los grupos que se dedican al trasiego ilegal de drogas son inherentemente violentos, y como consecuencia natural de su lucha por el control de territorio tendrán conflictos que inevitablemente generarán un gran número de pérdidas humanas.

Si bien esta explicación puede servir como un atajo intelectual, la información con la que se cuenta a una década de la escalada de la violencia revela un cuadro mucho más complejo donde no hay una sola variable o factor que pueda explicar en su totalidad el deterioro de la seguridad. En particular, el narcotráfico no es un fenómeno nuevo y cuenta con más de cien años de

<sup>5</sup><https://theconversation.com/rising-suicides-in-mexico-expose-the-mental-health-toll-of-living-with-extreme-chronic-violence-99131>

<sup>6</sup>Desde la perspectiva académica existen al menos dos metanarrativas que han intentado sintetizar los argumentos para explicar el incremento en la violencia. Benítez, Rodríguez y Quintanar (2018) detallan seis teorías: origen socioeconómico, debilidad institucional, influencia externa, acción gubernamental, conflicto entre grupos criminales y Estado fallido. Por su parte Zepeda Gil (2018) examina siete tesis explicativas: acción gubernamental, conflicto criminal, descoordinación intergubernamental, debilidad estatal, influencia externa, trasfondo socioeconómico y guerra criminal contra el Estado.

historia en México. Por lo tanto, si la tasa de homicidios y otros crímenes han aumentado en la última década, pero el cultivo y distribución de drogas ilegales tiene más de un siglo, ¿qué explica la violencia en México de los últimos 10 años?

Este capítulo analiza el impacto del narcotráfico en el incremento de la violencia en México en el contexto de la “guerra contra las drogas” de 2007 al presente. A partir del análisis estadístico sobre distintas manifestaciones de violencia, el capítulo da cuenta de la necesidad de entender y hacer visible la violencia más allá del homicidio. Más aún, haciendo eco de los hallazgos presentados por otros capítulos en este libro, este texto plantea que es necesario ir más allá de una narrativa centrada exclusivamente en los grupos dedicados al narcotráfico como productores y reproductores de las violencias.

El capítulo está dividido en cuatro partes. La primera hace un recuento breve sobre la decisión de involucrar a las fuerzas armadas de manera frontal en el combate al narcotráfico y analiza cómo esta intervención deterioró los niveles de violencia que caracterizaban las interacciones del Estado con los grupos del narcotráfico, así como los conflictos entre y dentro de los grupos de narcotráfico. El análisis de la intervención de las fuerzas armadas es importante por dos razones: el nivel sin precedente de su involucramiento en el combate al narcotráfico y el impacto negativo que sus acciones han tenido al exacerbar las violaciones a los derechos humanos en el país.

La segunda parte analiza de manera crítica aquellas narrativas que explican la violencia en el país como resultado de los

conflictos o enfrentamientos entre los grupos dedicados al narcotráfico. A partir de una discusión sobre la estructura y organización que caracterizan a estos grupos, esta sección afirma que es necesario revisar nuestro entendimiento sobre los mismos, así como repensar su impacto en las violencias que afectan al país.

La tercera parte examina la extorsión y la violencia intrafamiliar como casos de violencias no letales que afectan a la población de manera cotidiana pero que han recibido menos atención por parte de la academia y programas públicos. Es decir, aquellas violencias que en el contexto de este proyecto de investigación llamamos crónicas y que “ocurren en espacios distintos, son ejercidas por una gran diversidad de actores y persisten en el tiempo”<sup>7</sup> y que están relacionadas con la violencia letal aunque este vínculo no resulte evidente.

La cuarta parte es la conclusión.

## El Estado mexicano contra el narcotráfico

A pesar de que el combate al narcotráfico no es una política reciente del Estado mexicano, su carácter frontal y el papel protagónico de las fuerzas armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) puede rastrearse al inicio del gobierno de Felipe Calderón en diciembre de 2006.<sup>8</sup> Durante su primer discurso como presidente

<sup>7</sup>Agenda Nacional, *Hacia una agenda de seguridad humana para México: por una seguridad que no reproduzca las violencias*, 2018.

<sup>8</sup>Para un recuento detallado de la estrategia de seguridad de Felipe Calderón véase Luis Astorga, “¿Qué querían que hiciera?”: *inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, México, Grijalbo, 2015.

declaró que la inseguridad se había convertido en “el principal problema de estados, ciudades y regiones enteras” y agregó: “sé que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero, e incluso y por desgracia, vidas humanas. Pero ténganlo por seguro, ésta es una batalla en la que yo estaré al frente, es una batalla que tenemos que librar y que unidos los mexicanos vamos a ganar a la delincuencia”.<sup>9</sup>

Unos meses después, en marzo de 2007, al anunciar su Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, Calderón afirmó:

La razón de ser de esta lucha es muy clara: no vamos a dejar en manos de la delincuencia el curso de nuestras vidas y de nuestro país, ni mucho menos cederemos la plaza a quienes pretenden envenenar el cuerpo y el alma de nuestros hijos, de nuestros niños y jóvenes a través de la violencia y la drogadicción [...] y haremos en estos seis años todo lo posible para salvarlos de las garras de las drogas y del peligro del crimen.<sup>10</sup>

De acuerdo con un reporte preparado para el Comité de Relaciones Exteriores del Senado en Estados Unidos, el presidente Calderón justificó la inclusión de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia debido a la proliferación de la corrupción dentro de la Policía Federal y la Procuraduría General de la República,

<sup>9</sup><http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/palabras-al-pueblo-de-mexico-desde-el-auditorio-nacional/#b3> [consultado el 24 de septiembre de 2018].

<sup>10</sup><http://calderon.presidencia.gob.mx/2007/03/el-presidente-calderon-en-el-anuncio-de-la-estrategia-integral-para-la-prevencion-del-delito-y-combate-a-la-delincuencia/#b2> [consultado el 24 de septiembre de 2018].

donde en 2005 más de 20 por ciento de los servidores públicos estaban siendo investigados por actividades criminales.<sup>11</sup>

Es importante notar que incluso cuando el discurso de la seguridad era elaborado y difundido principalmente por el Poder Ejecutivo federal, el despliegue de las fuerzas armadas para el combate al narcotráfico fue apoyado en su mayoría por los tres niveles de gobierno y en un principio también por la ciudadanía. Por ejemplo, dos encuestas citadas en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) reportaron que la ciudadanía tenía un nivel de aceptación de la participación de los militares para combatir al narcotráfico de 88 y 89 por ciento, respectivamente.<sup>12</sup> En enero de 2007, después de iniciada la Operación Conjunta Michoacán, el entonces gobernador Lázaro Cárdenas Batel se dirigió a Felipe Calderón y expresó “el agradecimiento [...] compartido por miles de personas en nuestro estado que reclamaban una acción de estas características, con esta articulación y con esta contundencia”.<sup>13</sup>

Más aún, en agosto de 2008 el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL) reconoció que

la delincuencia ha dañado el tejido social y ha encontrado cobijo en familias y comunidades enteras. El desafío es indiscutible e inapla-

<sup>11</sup>US Senate Committee on Foreign Relations. *The Merida Initiative: Guns, Drugs, and Friends*, 2007.

<sup>12</sup>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Presidencia de la República, Estados Unidos Mexicanos, pp. 67-68.

<sup>13</sup><http://calderon.presidencia.gob.mx/2007/01/diversas-intervenciones-durante-la-visita-y-saludo-a-las-fuerzas-federales-en-apatzingan-michoacan/> [consultado el 24 de septiembre de 2018].

zable [...] La sociedad exige, con justicia, que sus autoridades asuman un claro compromiso para contar con instituciones de seguridad sólidas, eficaces y honestas [...] para poner fin a la impunidad y a la corrupción y hacer frente de manera decidida al crimen en todas sus expresiones.<sup>14</sup>

El acuerdo fue suscrito por el Poder Ejecutivo federal, los gobernadores y el jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, así como la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, el Poder Judicial, representantes de los gobiernos municipales, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones empresariales e incluso agrupaciones religiosas.

La participación de los tres niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil resalta que la “guerra contra las drogas” no era sólo “la guerra de Calderón”, y en un inicio, el despliegue de las fuerzas armadas fue apoyado por varios sectores de la sociedad sin un debate serio de por medio de los conflictos que podrían exacerbarse a partir de esta medida. En particular, el empeoramiento de tres conflictos: grupos de narcotráfico contra el Estado, entre grupos de narcotráfico y dentro de grupos de narcotráfico.<sup>15</sup>

El combate contra los grupos dedicados al narcotráfico generó una respuesta vigorosa y violenta por parte de quienes no abando-

<sup>14</sup>[http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_mex\\_anexo24.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo24.pdf)

<sup>15</sup>Farfán-Méndez (2016). Para esta investigación se considera crimen organizado a aquellos grupos que cuenten con una cadena de comando/autoridad, división de trabajo y continuidad (Finckenauer, 2005), mientras que los grupos de narcotráfico serán aquellos que cumplan con la definición anterior y se dediquen al trasiego de drogas ilegales.

narían un mercado rentable. Ante la intervención de las fuerzas armadas, los grupos de narcotráfico buscaron proteger áreas de cultivo, centros de producción, rutas de trasiego, territorios, dinero y, en algunos casos, personal contra la intervención del Estado. El enfrentamiento entre el Estado y estos grupos ha generado dinámicas de violencia que van más allá de tiroteos y que tienen consecuencias de largo alcance para el Estado de derecho y la protección de los derechos humanos.

Durante los primeros 100 días del gobierno de Felipe Calderón se iniciaron operativos conjuntos en Michoacán, Guerrero, Baja California, Sinaloa, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas. En 2006, los siete estados sumaban 3,873 homicidios de un total de 10,454 en todo el país. Para 2011, el año más violento del sexenio de Calderón, y a uno de concluir su mandato, los homicidios en México se incrementaron a 27,213, equivalentes a una tasa de 24 por cada 100 mil habitantes, más del doble que la de 2006.

Ante el incremento en los homicidios, el gobierno promovió una narrativa del “efecto cucaracha” o de desplazamiento del delito. Es decir, precisamente porque la estrategia contra el narcotráfico estaba funcionando, los criminales huían de los territorios donde se realizaban operativos para delinquir en otras partes del país y esto explicaba el incremento en la violencia en otras regiones.<sup>16</sup>

<sup>16</sup>En 2007, por ejemplo, tras la Operación Tijuana, donde el Ejército mexicano desarmó a más de 2,200 agentes de policía municipal para verificar si las armas que portaban habían sido utilizadas en actividades criminales, el gobernador de Sonora (estado vecino de Baja California) “advirtió que el despliegue policial-militar lo único



En contraste con esta narrativa que enfatizaba el supuesto éxito de los operativos contra el narcotráfico, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales empezaron a dar cuenta de los costos negativos de esta política de seguridad. En 2009, Human Rights Watch (HRW) reportó que durante tareas de provisión de seguridad, las fuerzas armadas habían cometido graves violaciones a los derechos humanos, incluyendo desapariciones forzadas, asesinatos, tortura, abusos sexuales, y detenciones arbitrarias.<sup>17</sup> Ese mismo año Amnistía Internacional afirmó que “los casos reportados ilustran un patrón de graves violaciones a los derechos humanos cometidas por los miembros de las fuerzas armadas durante tareas de provisión de seguridad que le corresponden a autoridades civiles”.<sup>18</sup> Las violaciones incluían desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura y detenciones arbitrarias.

En 2011 HRW reportó que “más que fortalecer la seguridad pública en México, la guerra de Calderón había exacerbado el clima de violencia, impunidad y miedo en muchas partes del país”.<sup>19</sup> Un año después, Amnistía Internacional declaró: “llevamos años expresando nuestra preocupación por las quejas contra la tortura, castigos crueles, inhumanos y degradantes cometidos por miembros de las fuerzas armadas, y policías federales, estata-

---

que provocará es el llamado ‘efecto cucaracha’; es decir que la delincuencia se vaya a entidades vecinas. <https://www.proceso.com.mx/204624/golpe-propagandistico-la-militarizacion-de-tijuana> [consultado el 24 de septiembre de 2018].

<sup>17</sup><https://www.hrw.org/report/2009/04/29/uniform-impunity/mexicos-misuse-military-justice-prosecute-abuses-counternarcotics>

<sup>18</sup><https://www1.essex.ac.uk/armedcon/mexiconewreport.pdf>

<sup>19</sup><https://www.hrw.org/report/2011/11/09/neither-rights-nor-security/killings-torture-and-disappearances-mexicos-war-drugs>

les y municipales”.<sup>20</sup> En 2013 HRW concluyó que “la guerra contra las drogas había producido resultados desastrosos. No sólo no había logrado contener a los grupos criminales, sino que había incrementado de manera dramática las violaciones graves a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas”.<sup>21</sup>

Análisis empíricos sobre el uso de la fuerza letal por parte de fuerzas federales mexicanas respaldan los reportes de estas organizaciones. El reporte Índice de letalidad 2008-2014, publicado en 2017, centrado en los enfrentamientos de fuerzas del Estado con presuntos miembros de la delincuencia organizada entre 2008 y 2014, revela tendencias preocupantes incluyendo mayor opacidad por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) al escrutinio público.<sup>22</sup> De acuerdo con los autores, la muerte de 10 o más civiles por cada agente de seguridad fallecido en enfrentamientos sugiere que la fuerza letal se está utilizando más de lo necesario. Según datos de la SEDENA, mientras que en 2008 hubo 5.1 civiles muertos por soldados muertos en enfrentamientos, para 2011 la proporción había alcanzado 32.4. Más aún, datos de medios impresos revelan que la relación de civiles fallecidos por soldados fallecidos subió a 53 en 2014. La relación entre civiles y marinos es aún mayor. Mientras que en 2009 era de 24, para 2014 había llegado a 74.<sup>23</sup>

<sup>20</sup><https://www.amnestyusa.org/reports/known-abusers-but-victims-ignored-torture-and-ill-treatment-in-mexico/>

<sup>21</sup><https://www.hrw.org/report/2013/02/20/mexicos-disappeared/enduring-cost-crisis-ignored>

<sup>22</sup>C. Silva Forné, C. Pérez Correa y R. Gutiérrez Rivas, “Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Perfiles latinoamericanos*, 25(50), pp. 331-359.

<sup>23</sup>*Idem.*

El índice de letalidad —número de civiles muertos por cada civil herido en enfrentamientos— demuestra un uso excesivo de la fuerza. Según datos oficiales, el índice de letalidad del Ejército creció entre 2007 y 2012, pasando de 1.6 a 14.7. Es decir, mientras que en 2007 había 1.6 civiles muertos por cada civil herido en enfrentamientos, para 2014 había 14.7 civiles muertos por cada civil herido en enfrentamientos. Aunque los datos de 2014 sólo corresponden al primer trimestre del año, el índice es de 11.6 muertos por cada herido. Datos oficiales de la Armada no permiten calcular el índice dado que en 85 por ciento de los enfrentamientos reportados no hay datos. Sin embargo, datos de prensa, “apuntan hacia posibles ejecuciones extrajudiciales”.<sup>24</sup> Diversos investigadores han solicitado datos posteriores a 2014 para continuar evaluando el uso de la fuerza letal como resultado de la intervención de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico. No obstante, tras la publicación del reporte Índice de letalidad 2008-2014, la SEDENA se ha negado a entregar información que permita continuar evaluando el índice de letalidad.<sup>25</sup>

El involucramiento de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico también ha tenido consecuencias negativas para la legitimidad y legalidad de los procesos penales.<sup>26</sup> Un análisis con datos de la Encuesta a Población en Reclusión del Sistema

<sup>24</sup>*Ibidem*, p. 345.

<sup>25</sup>Comunicación personal con la autora, agosto de 2018.

<sup>26</sup>B. Magaloni, A.L. Magaloni Kerpel y Z. Razú, “La tortura como método de investigación criminal: El impacto de la guerra contra las drogas en México”, *Política y Gobierno*, vol. XXV, núm. 2, 2º semestre de 2018, pp. 223-261.

Penitenciario Federal de 2012 pone en evidencia la degradación sistemática a la protección de los derechos humanos en el combate al narcotráfico al utilizar la tortura como un método de investigación criminal. Por ejemplo, antes de 2006 las fuerzas armadas realizaron 14 por ciento del total de detenciones, cifra que aumentó a 30 por ciento a partir de la guerra contra las drogas.<sup>27</sup> Más aún, antes de iniciar la guerra, el Ejército tenía una probabilidad de 0.26 de golpear y de 0.21<sup>28</sup> de torturar de manera institucionalizada (choques eléctricos, quemaduras, asfixia, inmersión en agua, aplastamiento con cuerpos pesados o puñaladas), no obstante, una vez iniciado el combate frontal al narcotráfico estas probabilidades aumentaron a 0.77 y 0.72, respectivamente.<sup>29</sup>

Esta evidencia no implica que antes del despliegue de las fuerzas armadas el Estado mexicano tuviera un historial impecable de protección a los derechos humanos que sólo se debilitó con el combate al narcotráfico. No obstante, la evidencia de la sociedad civil nacional e internacional, así como análisis académicos con datos robustos, revela cómo la militarización de funciones de seguridad pública que formalmente corresponden a las policías civiles derivó en una crisis de derechos humanos que trasciende al narcotráfico.

<sup>27</sup>*Idem.*

<sup>28</sup>Las probabilidades están en una escala de 0 a 1, donde 0 equivale a un suceso que nunca ocurre y 1 equivale a un suceso que siempre ocurre.

<sup>29</sup>B. Magaloni, A.L. Magaloni Kerpel y Z. Razú, Z., *op. cit.*

## Conflictos entre grupos dedicados al narcotráfico

Las narrativas más prevalentes para explicar la violencia de la última década han estado centradas en los supuestos enfrentamientos entre grupos de narcotráfico que se han popularizado a través de series televisivas como *Narcos*, *El señor de los cielos*, *El cártel de los sapos* y películas como *Sicario*. Las explicaciones, en apariencia intuitivas, parten de la premisa de que la naturaleza agresiva de estos grupos exacerba las condiciones de un mercado que es inherentemente violento.

Sin embargo, el análisis de los conflictos entre grupos genera más preguntas que respuestas. Si bien es cierto que los conflictos existen, generalmente se desconocen las causas, si existieron intentos de mediación y todos los actores, incluidos los estatales, que están involucrados. Estas incógnitas son importantes porque las causas y la manera de dirimir los conflictos ponen en evidencia distintos niveles de sofisticación de los grupos de narcotráfico y en consecuencia el uso selectivo —o no— de la violencia y los efectos que tiene sobre la población civil. El argumento de la inevitabilidad de los enfrentamientos, así como la supuesta naturaleza violenta de los grupos, pierde de vista que no todas las organizaciones que se dedican al trasiego ilegal de drogas conducen su negocio de la misma manera. Es decir, aunque todos son criminales, no todos son iguales.

Durante los primeros años de la “guerra contra las drogas”, fuentes oficiales atribuyeron el conflicto entre grupos rivales principalmente a la disminución en la demanda por cocaína en Esta-

dos Unidos (Garzón y Bailey, 2016; Castillo, Mejía y Restrepo, 2014; Valdés, 2013). De acuerdo con esta versión, la reducción de la demanda había obligado a los grupos a competir por un mercado más pequeño y a buscar otras fuentes de ingreso a través de otras actividades criminales como secuestros y extorsiones. En consecuencia, los diferentes grupos se habían enfrentado por el control de territorio y escalaron la violencia en el país.

Aunque es cierto que la demanda por cocaína disminuyó en Estados Unidos, el mercado de drogas ilegales en su conjunto creció. De acuerdo con datos oficiales de Estados Unidos, en 2008, 20.1 millones de personas mayores de 12 años utilizaron alguna droga ilícita en los últimos 30 días, o el equivalente a 8 por ciento de la población mayor a 12 años.<sup>30</sup> Para 2017, esta cifra llegó a 30.5 millones de personas mayores de 12 años, lo que corresponde a uno de cada nueve ciudadanos estadounidenses, o el 11.2 por ciento de la población mayor a 12 años.<sup>31</sup>

Adicionalmente, aunque la producción de cocaína se redujo entre los años 2005 y 2013, ésta aumentó 56 por ciento para el periodo 2013-2016, alcanzando un nivel máximo histórico de producción estimada en 2017 de 1,379 toneladas.<sup>32</sup> Por lo tanto

<sup>30</sup><http://www.dpft.org/resources/NSDUHresults2008.pdf>. Es importante notar que de acuerdo con samhsa, por cambios en la metodología, datos previos a 2015 no son comparables con datos de 2017. Por lo tanto, aunque los datos de 2008 y 2017 ofrecen una pauta sobre el consumo de drogas en Estados Unidos, estrictamente la prevalencia del consumo no se puede comparar.

<sup>31</sup><https://www.samhsa.gov/data/sites/default/files/cbhsq-reports/NSDUHFFR2017/NSDUHFFR2017.pdf>

<sup>32</sup>[https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_territorios\\_afectados\\_cultivos\\_ilicitos\\_2017\\_Resumen.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf)

resulta falso que los grupos de narcotráfico tuvieran que competir por otras fuentes de ingreso y *necesariamente* involucrarse en el secuestro y la extorsión. Aun cuando la violencia puede atribuirse a un mercado cambiante de droga, esto sería una explicación parcial dado que no todos los grupos mexicanos se dedican al tráfico de cocaína con el mismo grado de sofisticación y de asociación de sus contrapartes colombianas.

Por ejemplo, evidencia contenida en acusaciones contra individuos mexicanos en Estados Unidos revelan que mientras la organización de Sinaloa (o del Pacífico) cuenta con socios comerciales en Colombia y compran cocaína en el país andino, los Zetas compraban cocaína en Guatemala y carecían de los lazos comerciales que la organización de Sinaloa tiene en Colombia. Más aún, la separación de la organización de los Zetas de la organización del Golfo se da en un periodo (2007-2010) donde incrementa la demanda por drogas sintéticas. Es decir, aquellas drogas que pueden producirse localmente y no necesitan de integración vertical como el trasiego internacional de drogas ilícitas.<sup>33</sup>

Como lo demuestra el análisis de las estructuras de los grupos de narcotráfico —jerarquías o redes—, existen organizaciones que por la lógica de su modelo de negocios serán más propensos que otros a diversificar su actividades criminales.<sup>34</sup> A diferencia de las estructuras jerárquicas, donde existe el desarrollo de capital humano, en las redes se contrata al personal basado en la experiencia que tienen en realizar una tarea específica,

<sup>33</sup>Farfán-Méndez, *op. cit.*

<sup>34</sup>*Idem.*

por lo que no hay un desarrollo de capital humano y hay una rotación alta de personal.

Por ejemplo, una estructura en forma de red contrata a un sicario por su pericia en realizar esta función. En vez de adquirir mayores conocimientos y responsabilidades y ser promovido dentro de la organización, como ocurre en las estructuras jerárquicas, el sicario sabe que no tiene opciones de crecimiento profesional dentro del grupo ya que por diseño no hay criterios de ascenso dentro de la organización. Esta falta de inversión de tiempo y recursos en capital humano, tanto del grupo como del individuo, genera pocos incentivos para la participación de largo plazo. Es decir, las ganancias de hoy se valoran más que las ganancias futuras.

Datos de homicidios y secuestros para los años 1997-2014 dan cuenta de cómo la diversificación de actividades criminales ocurre con mayor frecuencia en los grupos con estructura de red —Zetas, Familia Michoacana y Caballeros Templarios— que en los grupos que tienen una estructura jerárquica —Sinaloa—. Por lo tanto, los secuestros son más prevalentes donde están presentes grupos con estructuras de red, comparado con estados donde operan aquéllas con jerarquía.<sup>35</sup> Esto no implica que haya una ausencia de violencia donde operan estas últimas, pero sí provee indicios sobre un uso *selectivo* de la violencia.

Datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) revelan que las personas que viven en Sinaloa se sienten menos inseguras que las personas que viven en Mi-

<sup>35</sup>*Idem.*



choacán y Tamaulipas, considerados como centro de operación de la Familia Michoacana, los Caballeros Templarios y los Zetas, respectivamente. Esto es importante porque incluso cuando Sinaloa ha tenido tasas de homicidio más altas que Tamaulipas y Michoacán, tiene una menor incidencia de secuestros. Las tablas 1, 2 y 3 muestran datos de estos estados, así como de los otros estados discutidos en este libro (Baja California y Guerrero). Cabe notar que en todos los casos la percepción de inseguridad es peor que aquélla a nivel nacional.

Tabla 1

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE SE SIENTE INSEGURA  
EN LA ENTIDAD FEDERATIVA

| <i>Entidad</i>  | <i>2011</i> | <i>2012</i> | <i>2013</i> | <i>2014</i> | <i>2015</i> | <i>2016</i> | <i>2017</i> |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Tamaulipas      | 83          | 83          | 84          | 84          | 87          | 86          | 85          |
| Michoacán       | 76          | 76          | 80          | 82          | 80          | 72          | 78          |
| Sinaloa         | 81          | 76          | 78          | 72          | 71          | 72          | 75          |
| Baja California | 58          | 52          | 52          | 54          | 53          | 57          | 73          |
| Guerrero        | 73          | 74          | 87          | 80          | 87          | 85          | 84          |
| Nuevo León      | 85          | 86          | 80          | 73          | 71          | 74          | 75          |
| Nacional        | 70          | 67          | 72          | 73          | 73          | 72          | 74          |

Tamaulipas, Sinaloa y Michoacán se incluyen como centros de operación de grupos de narcotráfico; Baja California, Guerrero y Nuevo León, como comparación con el proceso de investigación.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Tabla 2

TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100,000 HABITANTES

| <i>Entidad</i> | <i>2011</i> | <i>2012</i> | <i>2013</i> | <i>2014</i> | <i>2015</i> | <i>2016</i> | <i>2017</i> |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Tamaulipas     | 32          | 46          | 25          | 26          | 19          | 22          | 32          |
| Michoacán      | 19          | 18          | 20          | 20          | 19          | 29          | 36          |

| <i>Entidad</i>  | <i>2011</i> | <i>2012</i> | <i>2013</i> | <i>2014</i> | <i>2015</i> | <i>2016</i> | <i>2017</i> |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Sinaloa         | 69          | 48          | 42          | 39          | 37          | 43          | 53          |
| Baja California | 25          | 17          | 23          | 21          | 25          | 32          | 60          |
| Guerrero        | 70          | 76          | 65          | 49          | 68          | 71          | 71          |
| Nuevo León      | 45          | 38          | 19          | 11          | 9           | 12          | 13          |
| Nacional        | 24          | 22          | 19          | 17          | 17          | 20          | 25          |

Tamaulipas, Sinaloa y Michoacán se incluyen como centros de operación de grupos de narcotráfico, Baja California, Guerrero y Nuevo León, como comparación con el proceso de investigación.  
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Tabla 3

TASA DE SECUESTROS POR CADA 100,000 HABITANTES

| <i>Entidad</i>  | <i>2011</i> | <i>2012</i> | <i>2013</i> | <i>2014</i> | <i>2015</i> | <i>2016</i> | <i>2017</i> |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Tamaulipas      | 3.82        | 3.62        | 5.66        | 7.48        | 6.49        | 4.33        | 3.86        |
| Michoacán       | 2.92        | 3           | 4.28        | 1.82        | .67         | .54         | .62         |
| Sinaloa         | 1.18        | 1.2         | 1.3         | .7          | .40         | .47         | .46         |
| Baja California | 1.95        | .90         | .98         | 1.19        | .32         | .40         | .36         |
| Guerrero        | 3.94        | 4.71        | 5.87        | 3.10        | 2.27        | 2.01        | 1.91        |
| Nuevo León      | 1.06        | 1.25        | .93         | .80         | .41         | .52         | .67         |
| Nacional        | 1.24        | 1.21        | 1.43        | 1.17        | .88         | .92         | .93         |

Tamaulipas, Sinaloa y Michoacán se incluyen como centros de operación de grupos de narcotráfico; Baja California, Guerrero y Nuevo León, como comparación con el proceso de investigación.  
Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En suma, si bien es cierto que los conflictos entre organizaciones tienen consecuencias en la seguridad pública, interpretarlos como un resultado necesario del mercado de drogas ilegales ha limitado nuestro entendimiento tanto de los grupos criminales como de la diversificación de las actividades criminales. Las narrativas de conflictos construidas a partir de historias sobre los

*individuos* pertenecientes a estos grupos han impedido un análisis de la organización y de las condiciones de mercado que permiten que ciertas actividades criminales aumenten. En el caso mexicano, el incremento en los secuestros y extorsiones obedece parcialmente a los incentivos que las estructuras de red tienen para involucrarse en estas actividades. Soslayar la variable estructural de las organizaciones continuará produciendo diagnósticos equivocados y reduccionistas de enfrentamientos entre grupos de narcotraficantes.

La siguiente sección examina otras formas de violencia que van más allá de la guerra contra las drogas.

Más allá de la guerra contra las drogas:  
las violencias invisibles

Los indicadores demuestran que la confianza en las instituciones públicas en su función de procuración de justicia ha disminuido en los últimos años. De acuerdo con datos del INEGI, en 2017 en 93.6 por ciento de los delitos no hubo denuncia o no se inició una averiguación previa. En 33 por ciento de los casos, las víctimas no denunciaron por considerarlo una pérdida de tiempo, mientras que 16.5 por ciento no lo hizo por desconfianza a las autoridades. Aun cuando la falta de denuncias es un problema para toda América Latina, México tiene un porcentaje mayor que países como Brasil y Colombia, que tienen una cifra negra de 80 y 76 por ciento, respectivamente.

La cifra negra revela también lo poco que conocemos sobre otras violencias que ocurren en el país ya sea porque las personas no denuncian o porque no se consideran violencias de la vida pública. Muchas de estas violencias no letales permanecen invisibles en el debate público, pero de manera similar a los homicidios tienen consecuencias de largo alcance para las comunidades. Esta sección hace un análisis breve sobre dos tipos de violencia no letales: la extorsión y la violencia intrafamiliar. Esto no implica que sean las únicas que ocurren, ni las más importantes en el país, pero sí las que encontramos impactan de manera significativa en las comunidades donde el proceso de investigación se desarrolló (Apatzingán, Tijuana, Guadalupe y Acapulco).

Tabla 4

CIFRA NEGRA POR ESTADO

| <i>Entidad</i>  | <i>2010</i> | <i>2011</i> | <i>2012</i> | <i>2013</i> | <i>2014</i> | <i>2015</i> | <i>2016</i> | <i>2017</i> |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Baja California | 80.9        | 82.5        | 84.8        | 89.9        | 90.3        | 89.5        | 92.2        | 89.2        |
| Guerrero        | 96.2        | 96.2        | 95.5        | 96.7        | 95.8        | 97.5        | 98.3        | 96.8        |
| Michoacán       | 94.7        | 92          | 94          | 94          | 93.6        | 92.9        | 93.8        | 92.7        |
| Nuevo León      | 94.9        | 94          | 93.2        | 93.3        | 92.9        | 92.8        | 93.7        | 93.9        |
| Nacional        | 92          | 91.6        | 92.1        | 93.8        | 92.8        | 93.7        | 93.6        | 93.2        |

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

## Extorsión

Datos del INEGI revelan que la extorsión es uno de los delitos menos denunciados en todo el país. Mientras que la cifra negra para los delitos es de 93.6 por ciento, la cifra negra estimada sólo para la

extorsión es de 98.2 por ciento. Es decir, a pesar de ser uno de los delitos más prevalentes en el país —en 2018, 15 de las 32 entidades federativas lo reportaron como el delito más frecuente—, existe una carencia de información importante que permita comprender cómo afecta a los habitantes todos los días. Esto es relevante dado que mientras 93.2 por ciento de las extorsiones ocurren de manera telefónica, en Acapulco, Apatzingán, Guadalupe y Tijuana, la investigación arrojó luces sobre el “cobro de piso” a todo tipo de actividades productivas dentro y fuera de la economía formal.

Tabla 5

TASA DE EXTORSIONES POR CADA 100,000 HABITANTES

| <i>Entidad</i>  | <i>2011</i> | <i>2012</i> | <i>2013</i> | <i>2014</i> | <i>2015</i> | <i>2016</i> | <i>2017</i> |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Tamaulipas      | 4.65        | 4.5         | 6.5         | 5.4         | 4.91        | 2.99        | 5.02        |
| Michoacán       | 4.13        | 7.61        | 5.76        | 4.43        | .94         | .39         | .45         |
| Sinaloa         | 4.83        | 4.3         | 3.96        | 4.43        | 4.29        | 3.46        | 1.68        |
| Baja California | 10.87       | 12.05       | 10.32       | 8.48        | 6.34        | 4.95        | 5.64        |
| Guerrero        | 2.45        | 3.80        | 4.94        | 4.48        | 4.04        | 5.55        | 4.85        |
| Nuevo León      | 1.27        | 4.03        | 5.77        | 7.52        | 10.01       | 12.14       | 12.96       |
| Nacional        | 3.97        | 6.22        | 6.94        | 4.83        | 4.24        | 4.31        | 4.57        |

Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Las extorsiones en Michoacán han tenido consecuencias internacionales al punto de impactar precios para dos cultivos principales del estado: limones y aguacates. En enero de 2014, el *Wall Street Journal* reportó que La Familia y Caballeros Templarios cobraban un “impuesto” de 2,200 dólares a pequeños productores,

mientras que empacadores de mayor tamaño pagaban 15 mil dólares por mes.<sup>36</sup> Con exportaciones aproximadamente de 500 mil toneladas de aguacate con un valor aproximado de mil millones de dólares, se estimaba que las organizaciones criminales en Michoacán tenían un ingreso aproximado de 150 millones por cobro de extorsiones a cultivadores y empacadores de aguacates.

El trabajo en Apatzingán reveló también cómo los grupos criminales determinan los días en que la pisca (cosecha) del limón puede ocurrir e incluso dio cuenta de primera mano de los “narcobloqueos” o cierre de la única vía de acceso y salida de Apatzingán. Así, la extorsión no sólo afecta a los empresarios dueños de los cultivos, sino también a los trabajadores que ahora tienen menos oportunidad de generar un ingreso por medio de actividades legítimas, y en consecuencia son más susceptibles de ser reclutados por grupos criminales. Más aún, este tipo de control sobre las actividades económicas más importantes de la región también ha generado la percepción en Apatzingán de que los grupos criminales son capaces de controlar el territorio de una manera que el Estado no puede.

Pero no sólo los empresarios de la economía formal son víctimas de las extorsiones. El proceso de investigación también arrojó que las víctimas de extorsión tienden a ser personas que están involucradas en actividades ilegales y por lo tanto no pueden acudir a la policía y denunciar la extorsión incluso si confiaran en ella.

<sup>36</sup>J. de Córdoba, *The Violent Gang Wars Behind Your Super Bowl Guacamole*, 31 de enero de 2014 [obtenido el 4 de marzo de 2015 de Wall Street Journal: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303277704579349283584121344>].

Por ejemplo, en Acapulco y Guadalupe, taxis piratas (que operan sin licencia) han sido víctimas de extorsiones por parte de grupos criminales ya sea para poder trabajar en ciertas zonas, porque pueden trabajar como halcones para grupos rivales, o porque facilitan la venta de drogas. Notablemente, en 2012 durante un periodo de 24 horas, 13 taxistas fueron asesinados en Acapulco y Guadalupe, lo que evidencia la prevalencia de este problema.<sup>37</sup> La vulnerabilidad de los taxistas tiene consecuencias importantes para la movilidad de las personas en las zonas marginadas. Por ejemplo, en Acapulco, las mujeres que viven en áreas donde el transporte público no circula, intentan tomar taxis en compañía de otras mujeres u hombres, pero nunca solas porque saben que esto las convierte en víctimas fáciles de taxistas que, a su vez, también son victimizados por otros actores criminales. Incluso mujeres que trabajan para la policía turística del puerto nos explicaron cómo prefieren esperar a que otras compañeras terminen su turno y tomar taxis juntas antes de hacerlo solas.

Además del costo económico que las extorsiones tienen sobre las actividades de la economía formal e informal, nuestro proceso reveló un gran sentimiento de indefensión ante la existencia del cobro de piso y la imposibilidad de recurrir a las autoridades. En la colonia Sánchez Taboada, en Tijuana, los vecinos saben que los puestos de comida que operan los días del mercado sobre ruedas deben pagar extorsiones y consideran que la policía municipal es la principal beneficiaria de los cobros de piso. Por ello, aunque les

<sup>37</sup><https://www.lavanguardia.com/sucesos/20120411/54283627598/violencia-narcotrafico-deja-13-taxistas-muertos-mexico.html>

gustaría que los puestos operaran durante más tiempo, entienden que los vendedores acorten sus horas de trabajo a fin de pagar una cuota menor.

La crisis de seguridad en México y la falla del Estado en sus tareas de provisión de seguridad y procuración de justicia ha ampliado las oportunidades para que actores criminales generen ganancias. Más aún, las extorsiones que afectan a empresarios y empleados de economías formales e informales impactan de manera clara el ciclo de impunidad que existe en el país con la consecuencia indeseada de debilitar más la confianza en el Estado.

#### Violencia intrafamiliar

De acuerdo con el *Estudio mundial sobre el homicidio* de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 2013, la violencia intrafamiliar y de pareja afecta de manera desproporcionada a las mujeres. En 2012, cerca de la mitad de todas las víctimas de homicidio femeninas fueron asesinadas por sus parejas o miembros de su familia, comparado con menos del seis por ciento de las víctimas de homicidio masculinas. Consecuentemente, mientras que los hombres mueren a manos de desconocidos, las mujeres víctimas de homicidio mueren a manos de aquellas personas con las cuales se supone sostienen relaciones de confianza o afecto.<sup>38</sup>

Esto es importante porque uno de los hallazgos más reveladores de nuestro proceso fueron los silencios que existen en torno a la violencia intrafamiliar y su interpretación como una violencia ajena

<sup>38</sup><https://www.unodc.org/gsh/>



y distinta a la violencia letal. Notablemente, aunque los cuatro equipos de investigación trabajaron en contextos muy distintos, la conclusión en torno a la violencia intrafamiliar es similar: las personas que sufren este tipo de violencia son renuentes a discutirlo porque consideran que ésta pertenece al espacio privado.

Los silencios que encontramos son consistentes con tendencias a nivel nacional. Según el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, en 2017, sólo nueve estados proporcionaron información para todo el año que permita evaluar los femicidios en el país.<sup>39</sup> Cifras oficiales indican un crecimiento de 52 por ciento de 2014 a 2017 en el número de mujeres asesinadas, pero la falta de datos no permite conocer información básica como la edad de las víctimas, los métodos utilizados para asesinar a la víctima, el lugar de hallazgo y la relación de la víctima con el victimario. Notablemente, de las cuatro comunidades en las que trabajamos, en tres —Acapulco, Apatzingán, y Guadalupe— existe una alerta de género que se activa a fin de coordinar acciones gubernamentales de emergencia ante la existencia de violencia feminicida en esos territorios.

La co-construcción es sin duda una metodología útil para que los silencios se vuelvan voces. Sin embargo, para lograr esto hacen falta procesos de acompañamiento que en una primera instancia logren conversaciones sobre la violencia intrafamiliar y posteriormente logren vincularla con las otras violencias que se viven en el país y en particular con la violencia letal contra las mujeres.

<sup>39</sup><https://observatoriofemicidio.files.wordpress.com/2018/05/enviando-informe-implementacioc81n-del-tipo-penal-de-femicidio-en-mecc81xico-2014-2017-1.pdf>

## Conclusión

Este capítulo examinó el papel del narcotráfico en el incremento de distintas violencias en el país. En particular, analizó el deterioro de dos conflictos: el Estado contra grupos de narcotráfico y entre grupos de narcotráfico. El análisis demuestra cómo la intervención de las fuerzas armadas ha exacerbado una crisis de derechos humanos. No sólo las fuerzas armadas son responsables de desapariciones forzadas, tortura y muertes extrajudiciales, sino que su participación en tareas de provisión de seguridad pública ha tenido consecuencias para la legalidad del debido proceso.

Adicionalmente, aunque los conflictos entre grupos de narcotráfico pueden incrementar los niveles de violencia, la diversificación de actividades criminales no es inherente al mercado de drogas ilegales. Existen diferencias entre los grupos de narcotráfico en sus modelos de negocios que determinan cómo utilizan la violencia y la probabilidad de dedicarse a los secuestros y extorsiones.

El incremento de otras actividades criminales no puede pensarse sólo a través del prisma del narcotráfico. Si bien esta actividad ha generado otro tipo de actividades delictivas, existen otras violencias no letales que afectan de manera considerable la vida en las comunidades. Por ejemplo, las extorsiones por medio de cobro de piso alimentan el sentimiento de indefensión que existe en las comunidades, la percepción de que la verdadera fuerza y capacidad radica en los grupos criminales y no el Estado y fomenta el ciclo de impunidad. Igualmente, los silencios que hay en

torno a la violencia intrafamiliar deben relacionarse con la violencia letal y en particular con los feminicidios.

## Fuentes consultadas

- AHMED, A. (2017), “Un amor nacido de la pérdida”, *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2017/11/20/desapariciones-forzadas-mexico-veracruz-violencia/>
- Amnesty International (2009), *Mexico: New Reports of Human Rights Violations by the Military*. Recuperado de <https://www1.essex.ac.uk/armedcon/mexiconewreport.pdf>
- (2012), *Known Abusers, But Victims Ignored: Torture and Ill-Treatment in Mexico*. Recuperado de <https://www.amnestyusa.org/reports/known-abusers-but-victims-ignored-torture-and-ill-treatment-in-mexico/>
- ASTORGA, L. (2015), “¿Qué querían que hiciera?”: inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón, México, Grijalbo.
- BENÍTEZ MANAUT, R., A. Rodríguez y P. Quintanar (2018), *Violencia organizada y la persistencia de la crisis de seguridad en México*. Recuperado de [http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/publicacions/arxiu\\_icip\\_research/ICIP\\_RESEARCH\\_5\\_WEB.pdf](http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/publicacions/arxiu_icip_research/ICIP_RESEARCH_5_WEB.pdf)
- CASTILLO, J., D. Mejía y P. Restrepo (2014), “Scarcity without Leviathan: The violent effects of cocaine supply shortages in the mexican drug war”, *Workin Paper 356*, Center for Global Development.
- CÓRDOBA, J. de (2014), “The Violent Gang Wars Behind Your Super Bowl Guacamole”, *The Wall Street Journal*. Recuperado de <https://www.wsj.com/articles/bloody-struggle-erupts-over-avocado-trade-1391223373>

- Diario Oficial* (2008), “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”. Recuperado de [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_mex\\_anexo24.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo24.pdf)
- FARFÁN-MÉNDEZ, C. (2016), *Beyond Cartels and Kingpins: A Theory on Behavioral Patterns of Drug Trafficking Organizations* (Ph.D.), University of California Santa Barbara.
- (2018), “Rising suicides in Mexico expose the mental health toll of living with extreme, chronic violence”. Recuperado de <https://theconversation.com/rising-suicides-in-mexico-expose-the-mental-health-toll-of-living-with-extreme-chronic-violence-99131>
- FINCKENAUER, J. O. (2005), “Problems of definition: What is organized crime?”, *Trends in Organized Crime*, vol. 8, núm. 3, pp. 63-83.
- GARZÓN, J. C. y J. Bailey (2016), “Displacement Effects of Supply Reduction Policies in Latin America”, *The Handbook of Drugs and Society*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (2016), *Informe Ayotzinapa: Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos\\_humanos/docs/Informe\\_ayotzinapa.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/Informe_ayotzinapa.pdf)
- Human Rights Watch (2009), *Uniform Impunity: Mexico’s Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations*. Recuperado de <https://www.hrw.org/report/2009/04/29/uniform-impunity/mexicos-misuse-military-justice-prosecute-abuses-counternarcotics#>
- (2011), “Neither Rights Nor Security: Killings, Torture, and Disappearances in Mexico’s ‘War on Drug’”. Recuperado de <https://www.hrw.org/report/2011/11/09/neither-rights-nor-security/killings-torture-and-disappearances-mexicos-war-drugs#>

- (2013), “Mexico’s Disappeared: The Enduring Cost of a Crisis Ignored”. Recuperado de <https://www.hrw.org/report/2013/02/20/mexicos-disappeared/enduring-cost-crisis-ignored#>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2018), Homicidios [Comunicado de prensa]. Recuperado de [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/homicidios2017\\_07.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/homicidios2017_07.pdf)
- La Vanguardia* (2012), “La violencia del narcotráfico deja 13 taxistas muertos en Monterrey y Acapulco”, *La Vanguardia*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/sucesos/20120411/54283627598/violencia-narcotrafico-deja-13-taxistas-muertos-mexico.html>
- MAGALONI, B., A. L. Magaloni y Z. Razu (2018), “La tortura como método de investigación criminal. El impacto de la guerra contra las drogas en México”, *Política y gobierno*, vol. 25, núm. 2, pp. 223-261.
- NÁJAR, A. (2016), “México: Expertos del caso Ayotzinapa se despiden y denuncian obstáculos en su investigación”. BBC News Mundo. Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160424\\_ayotzinapa\\_giei\\_informe\\_final\\_an](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160424_ayotzinapa_giei_informe_final_an)
- Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (2018), *Implementación del tipo penal de feminicidio en México: Desafíos para acreditar las razones de género 2014-2017*. Recuperado de <https://observatoriofeminicidio.files.wordpress.com/2018/05/enviando-informe-implementaciocc81n-del-tipo-penal-de-feminicidio-en-mecc81xico-2014-2017-1.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (2018), *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_territorios\\_afectados\\_cultivos\\_ilicitos\\_2017\\_Resumen.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf)

- Presidencia de la República (2006), *Palabras al pueblo de México desde el Auditorio Nacional*. Recuperado de <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/palabras-al-pueblo-de-mexico-desde-el-auditorio-nacional/#b3>
- (2007), “El Presidente Calderón en el anuncio de la Estrategia integral para la prevención del delito y combate a la delincuencia”. Recuperado de <http://calderon.presidencia.gob.mx/2007/03/el-presidente-calderon-en-el-anuncio-de-la-estrategia-integral-para-la-prevencion-del-delito-y-combate-a-la-delincuencia/#b2>
- (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Recuperado de [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf)
- (2007), *Diversas intervenciones durante la visita y saludo a las fuerzas federales en Apatzingán, Michoacán*. Recuperado de <http://calderon.presidencia.gob.mx/2007/01/diversas-intervenciones-durante-la-visita-y-saludo-a-las-fuerzas-federales-en-apatzingan-michoacan/>
- Proceso (2007), “‘Golpe propagandístico’, la “‘militarización’ de Tijuana”, *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/204624/golpe-propagandistico-la-militarizacion-de-tijuana>
- Secretaría de Gobernación (2018), “Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas, RNPED”. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped>
- SILVA FORNÉ, C., C. Pérez Correa y R. Gutiérrez Rivas (2017), “Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad”, *Perfiles latinoamericanos*, vol. 25, núm. 50, pp. 331-359.

- Substance Abuse and Mental Health Service Administration (2009), *Results from the 2008 National Survey on Drug Use and Health: National Findings* (No. SMA 09-4434). Recuperado de <http://www.dpft.org/resources/NSDUHresults2008.pdf>
- (2018), *Key substance use and mental health indicators in the United States: Results from the 2017 National Survey on Drug Use and Health* (SMA 18-5068). Recuperado de <https://www.samhsa.gov/data/sites/default/files/cbhsq-reports/NSDUHHFR2017/NSDUHHFR2017.pdf>
- United Nations Office on Drugs and Crime (2014), *Global Study on Homicide*. Recuperado de <https://www.unodc.org/gsh/>
- United States Senate Committee on Foreign Relations (2007), *The Merida Initiative: “Guns, Drugs, and Friends”*. Recuperado de <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-110SPRT39644/pdf/CPRT-110SPRT39644.pdf>
- VALDÉS, G. (2013), *Historia del Narcotráfico en México. Apuntes para entender al crimen organizado y la violencia*, México, Aguilar.
- ZEPEDA GIL, R. (2018), “Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México”, *Política y gobierno*, vol. 25, núm. 1, pp. 185-211.

## Narrativas de la violencia en la colonia Sánchez Taboada en Tijuana: entre el desamparo y la ciudadanía activa

*Nohora Constanza Niño Vega, Luis Antonio Flores Flores,  
Brenda Raquel Cortez Velásquez*

### Introducción

La violencia criminal es, desde hace ya más de una década, una cuestión de especial relevancia en México. No sólo porque desde la llamada guerra contra las drogas se convirtió en un asunto central de la agenda pública del país, sino también por los impactos reales que genera la experiencia de vivir en zonas donde esta violencia ha irrumpido de manera repentina y escalonada.

En el año 2008, el segundo año de gobierno de Felipe Calderón, el país experimentó un aumento en el nivel de homicidios que se vio reflejado también a nivel regional y local. En lo que respecta al estado de Baja California, se pasó de una tasa de 15.01 homicidios en el año 2005 a 33.20 para el 2008; a 48.9 en 2009 y a 47.29 en 2010. En la ciudad de Tijuana, la tasa de homicidios era de 39.5 para el año 2005 y posteriormente se incrementó de manera significativa, pasando a 52 homicidios



por cada 100 mil habitantes en 2008 y llegando a una tasa de 78.74 en el año 2010.<sup>1</sup>

Los discursos oficiales de aquel entonces y de ahora suelen explicar este deterioro como el resultado de la lucha cruenta entre los distintos grupos que manejan el mercado ilegal de la droga<sup>2</sup> (Escalante, 2011; Azaola, 2012). Dicha explicación ha encontrado eco en los medios de comunicación, así como en las voces de la gente cuando reflexiona acerca de las situaciones de inseguridad que se viven en la ciudad en la actualidad.<sup>3</sup>

En esta explicación descansan también las estrategias para responder a esta violencia, mismas que han estado orientadas hacia una política de seguridad represiva<sup>4</sup> que ha generado efectos graves para la población en general. Entre estos efectos se encuentran las desapariciones forzadas que se han registrado en

<sup>1</sup>Las tasas son calculadas a partir de los datos de homicidios del INEGI y las proyecciones de población del Conapo.

<sup>2</sup>Escalante disputa esta interpretación poniendo en duda que se trate solamente de una guerra entre grupos ilegales y lanzando una hipótesis que, sin negarla, plantea la posibilidad de que se reconozca a otros actores del orden de la vida política que también hacen uso de esta violencia criminal.

<sup>3</sup>De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización para Baja California 2017, 64 por ciento de los encuestados consideran la inseguridad el principal problema y el narcotráfico, el octavo, con 20.7 por ciento. El trabajo de campo arroja que, en la percepción de la gente, la inseguridad y el narcotráfico se vinculan directamente. Los homicidios se entienden como resultado de las disputas entre actores involucrados en narcotráfico. No obstante, estos homicidios producen el aumento de otro tipo de delitos que afectan directamente a las personas en la colonia, independientemente de sus vínculos con el mercado ilícito de la droga.

<sup>4</sup>Esta política ha estado orientada al aumento de policías, patrullas y armas, por un lado, y por otro, a un manejo de la seguridad ciudadana bajo un marco de guerra en el que se incorpora a la fuerza militar en el manejo de la seguridad interna, es decir, en su participación en labores policiales.

el estado, así como la muerte de personas que han sido víctimas de los enfrentamientos entre grupos criminales y fuerzas estatales de seguridad (Robledo, 2017; Shirk, 2014).

Esta lectura de la situación de inseguridad que vive el país ha permitido orientar la política de seguridad del Estado hacia los grupos que se identifican como responsables y ha hecho que los ciudadanos puedan darle sentido a la violencia. Sin embargo, esta interpretación del contexto que vive el país no resulta suficiente para dar cuenta de la realidad que viven las comunidades más afectadas por el aumento de la violencia. Por el contrario, oscurece el análisis sobre la situación de inseguridad y sobre los cambios tanto en las dinámicas de la violencia como en las formas en que la gente vive, interpreta e intenta maniobrar dicha violencia.

A la luz de lo anterior y a partir de la “metodología desde abajo” descrita en la introducción de este libro, el presente capítulo se centra en la narrativa que en los últimos 10 años han articulado los ciudadanos en aras de interpretar la violencia que se ha vivido en la ciudad de Tijuana. Con base en el trabajo con habitantes de la colonia Sánchez Taboada argumentamos que dicha narrativa dificulta la comprensión sobre la complejidad de las inseguridades que se experimentan en dicha localidad. No obstante, identificamos que dicha narrativa ha permitido que los ciudadanos den cuenta del abandono estatal que han experimentado a raíz de los vínculos (reales o percibidos) entre las autoridades del Estado y grupos criminales.

El capítulo está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, analizamos el panorama general de la violencia que se

ha desarrollado en la ciudad en la última década dando cuenta de la escalada criminal de la violencia, así como de la trayectoria histórica de la misma en Tijuana. Posteriormente planteamos, a partir del trabajo de investigación-acción realizado en la colonia Sánchez Taboada, la narrativa que han generado sus habitantes para dar sentido a la violencia que han vivido durante este tiempo. Asimismo, mostramos de qué manera estas construcciones o narrativas generan barreras para dar una comprensión más compleja de las distintas inseguridades que experimentan. A continuación, planteamos los hallazgos encontrados respecto a las distintas inseguridades que vive la población, observando los encadenamientos que surgen entre ellas y que favorecen la cronicidad de las mismas. Por último, planteamos una discusión sobre las propuestas que han sido construidas desde abajo para abordar estas distintas inseguridades que implican un esfuerzo de interrelación entre el Estado, la comunidad y la sociedad civil.

### Historia de una ciudad atravesada por la violencia criminal

Tijuana, por su condición de ciudad fronteriza, no ha escapado a la dinámica del tráfico de drogas ilegales y el involucramiento de las autoridades en dicho negocio. Su historia señala que desde las primeras décadas del siglo XX —con particular fuerza durante los años 1915-1919 y 1923-1929—, los gobernadores del estado de Baja California facilitaron a los empresarios estadounidenses el establecimiento de juegos de azar, prostitución y venta de licor,

con lo cual obtenían ganancias significativas para sí (Astorga, 2003).

Hacia mediados de los años cuarenta, el control del negocio ilícito de las drogas dejó de ser regulado primordialmente por los gobiernos regionales y pasó a manos del gobierno central. No obstante, hacia los años ochenta y noventa, las políticas de prohibición en Estados Unidos y el cambio de producción hacia una economía de servicios y tránsito de la droga, así como la pérdida del monopolio político por parte del Partido Revolucionario Institucional, generaron cambios en la regulación del mercado interno de la droga en México (Snyder y Durán, 2009: 73). Estos cambios propiciaron una menor capacidad de control sobre los negocios ilícitos y, a la par, un aumento en los niveles de corrupción entre miembros institucionales que se fueron vinculando con actores criminales. Lo anterior favoreció una mayor autonomía en el negocio ilícito de las drogas y desafió los límites históricos impuestos al uso de la violencia por parte del gobierno (Shirk, 2014; Palacios y Serrano, 2012).

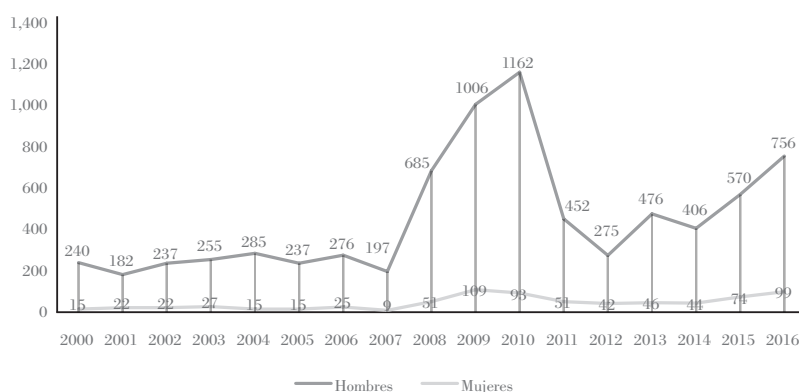
El Cártel de Tijuana controló desde los ochenta el trasiego de droga a través de la intimidación y la violencia en la ciudad. Sin embargo, esta violencia se observaba como parte de las disputas y castigos violentos que desarrollaba dicho grupo para el control de su actividad ilegal a modo de sanción dentro del negocio criminal y, por tanto, fue percibida como una violencia contenida y reducida a dicho ámbito.

En este sentido, a pesar de que la historia de la ciudad estuvo atravesada por la violencia criminal, hasta antes de 2008, no se

presentaron los niveles de violencia homicida que la ciudad experimentaría durante el periodo que llamamos aquí la primera ola de violencia (de 2008 a 2010). Durante este periodo la ciudad nota un alto número de homicidios comparado con la dinámica precedente (véanse gráficas 1 y 2).

Gráfica 1

HOMICIDIOS TIJUANA 2000-2016

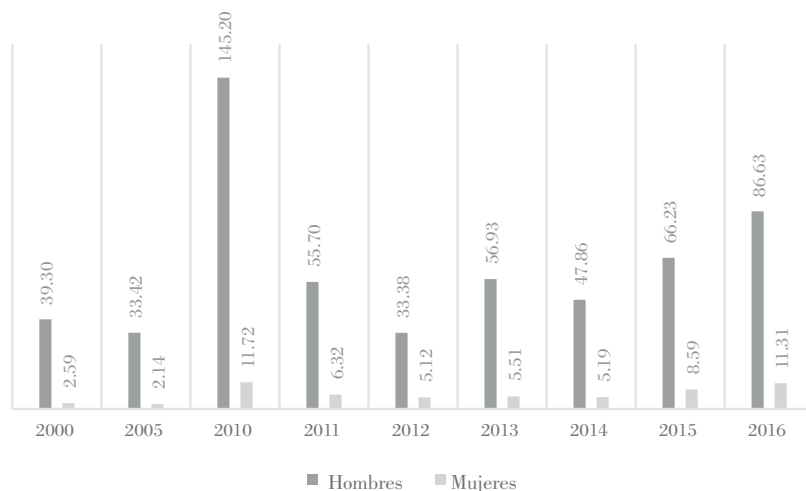


Fuente: Elaboración propia con datos de defunciones por homicidios del INEGI.

Como se puede observar en las gráficas 1 y 2, los años 2008-2010 representaron un repunte significativo en los niveles de violencia homicida en la ciudad. Para Meneses (2013), estos repuntes estuvieron relacionados con la desarticulación del Cártel de los Arellano Félix y los cambios y disputas internas dentro de dicha organización criminal.

Gráfica 2

TASA HOMICIDIOS TIJUANA 2000-2016



Los datos de 2006 a 2009 no están disponibles. A pesar de haber sido solicitados al Conapo, los autores no lograron tener acceso a dicha información.

Fuente: Elaboración propia con datos de defunciones por homicidios del INEGI y el Conapo.

Los homicidios fueron mayoritariamente perpetrados contra hombres jóvenes entre los 15 y los 34 años de edad. No obstante, aunque en términos proporcionales la violencia ha tenido como principales víctimas y victimarios a hombres jóvenes, no está de más considerar el creciente número de mujeres afectadas durante esta época del escalonamiento de la violencia, tal y como lo reflejan ambos gráficos.

Además del aumento en los homicidios, en los últimos años también se ha presentado un repunte en las desapariciones forzadas reportadas por la Asociación Ciudadana Contra la Impunidad (ACCI). Dicha asociación señala el año 2007 como el de mayor

número de desapariciones, coincidiendo con el periodo de intervención del gobierno federal en el marco de la lucha contra el narcotráfico (Robledo, 2017).

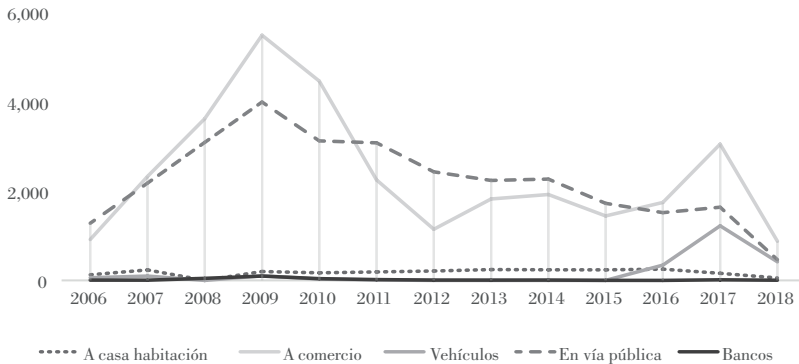
A la par de estos delitos, si observamos las gráficas 3 y 4, es evidente que, durante este mismo periodo, los robos con violencia a comercio y en la vía pública resultaron exacerbados, así como el robo a vehículos sin violencia. Esto nos permite dar cuenta que en un momento de turbulencia y de violencia generalizada, también la delincuencia común encontró condiciones propicias para su desarrollo. Es decir, bajo la oleada de terror generada por los grupos criminales dedicados al narcotráfico y las acciones violentas desplegadas por las autoridades, la delincuencia común se vio beneficiada.

Lo anterior tuvo un impacto claro en la vida cotidiana de las personas, las cuales tuvieron que adoptar estrategias para sobre llevar la inseguridad real y percibida, como lo ilustra el siguiente testimonio:

[...]. Nosotros entonces estábamos pendientes de nosotros mismos, ya no de la ciudad. El estrés era extremo [...]. Si ocho íbamos a un restaurante, primero comíamos cuatro y cuatro se quedaban afuera y luego nos invertíamos. Porque dependíamos de un descuido para perder la vida. No podíamos descuidarnos de ninguna manera (Emiliano, entrevistado el 3 de octubre de 2012) (Contreras, 2017: 712).

Gráfica 3

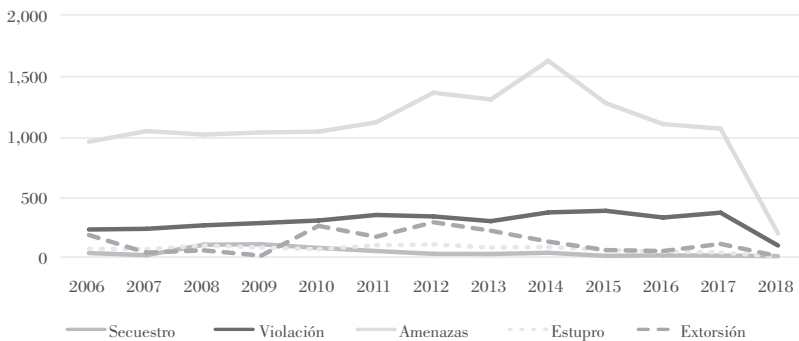
## ROBOS CON VIOLENCIA EN TIJUANA 2006-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la SSPE de Baja California.

Gráfica 4

## OTROS DELITOS EN TIJUANA 2006-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la SSPE de Baja California.

Incluso, como lo señala Robledo (2017), los grupos sicariales formados por las organizaciones criminales vinculadas al narco-tráfico se incorporaron tanto al microtráfico como a la delincuen-



cia común. Además, la lucha contra el narcotráfico afectó la capacidad de protección del Estado dado que la mayoría de los esfuerzos y recursos fueron destinados a ésta y por tanto la delincuencia común terminó siendo desatendida (Ramírez, 2012).

Frente a este panorama y con la presión del sector empresarial del estado que se identificaba como víctima de esta violencia, se desarrolló el Operativo Conjunto de Baja California<sup>5</sup> —también llamado Operativo Tijuana—, que significó un esfuerzo entre los tres niveles de gobierno para combatir la criminalidad en la ciudad. Esta estrategia es actualmente reconocida por funcionarios y empresarios como un modelo de seguridad que generó el apaciguamiento de la ciudad, no sólo en la caída del número de homicidios,<sup>6</sup> sino también el robo con violencia a comercio. Este descenso en las cifras da cuenta de que, particularmente en delitos del fuero común, la presión del sector empresarial fue capaz de suscitar una clara intervención por parte del gobierno.

Sin embargo, dentro de las acciones emprendidas por dicho plan, las cuales incluyeron cero tolerancia frente a policías vinculados con el crimen organizado mediante despidos (Contreras, 2017), se establecieron otras acciones que violentaron los derechos humanos de varios agentes. Como lo señala el documento de Recomendaciones/2011/087 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, varios agentes fueron forzados a declarar que

<sup>5</sup>El operativo tuvo inicio el 2 de enero del 2007. Se desplegaron 3,296 elementos de las siguientes secretarías: Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública Federal y la Procuraduría General de la República.

<sup>6</sup>Con la salvedad de que las cifras posteriores no han logrado volver al nivel que presentaron antes de 2008.

habían participado en acciones ilícitas o a acusar a compañeros de haber participado en dichas acciones.<sup>7</sup>

En la actualidad, como se observa en las cifras de las gráficas 1 y 2, existe un repunte en la violencia letal que ha generado alarma en la opinión pública tijuanense. Para el año 2017 se registraron 1,897 homicidios y una tasa de 100.77 homicidios por cada 100 mil habitantes.<sup>8</sup> Este incremento de la violencia letal tanto en 2017 como durante el primer semestre del 2018 (1,201 homicidios aproximadamente) acompañada del aumento en el robo a comercio (1,572), robo de vehículos (4,865), secuestros (nueve casos) y privaciones de libertad (120) de acuerdo con el reporte del Consejo Ciudadano de Seguridad de Baja California,<sup>9</sup> ha encendido la alerta de la opinión pública, en particular del sector empresarial, que se ha pronunciado y reclamado nuevamente una mayor atención y eficacia por parte de la autoridad municipal.

Pese a que la violencia letal a partir de los homicidios perpetrados durante 2017 y la primera mitad de 2018 da cuenta de un

<sup>7</sup>Ejemplo de ello son los 25 casos de detenciones arbitrarias y torturas dirigidas contra miembros de la fuerza policial por parte de agentes militares entre otros que se encuentran registrados en ese documento. Durante el ejercicio de trabajo de campo se tuvo información de que una estrategia desarrollada dentro de esta purga consistió en enviar a policías de los cuales se tenía sospecha de que pertenecían a uno de los bandos del narco para que llevaran operativos en territorio enemigo, con lo cual se buscaba generar presión para su renuncia de la institución. En algunos casos esta dinámica ocasionaba el asesinato en enfrentamientos con los grupos del crimen organizado.

<sup>8</sup>De acuerdo con información suministrada por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. <https://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/category/6-prensa>

<sup>9</sup>Incidencia delictiva Tijuana: <https://vivirsegurossbc.org/incidencia-delectiva/tijuana/>.

nivel de violencia sin precedente, la población no la percibe como igual o mayor a aquella vivida en el periodo 2008-2010. De hecho, expresan una mayor preocupación por la inseguridad personal derivada del delito común a pesar de que las cifras evidencien que éste ha venido a la baja.

### La construcción del sentido de la violencia en la colonia Sánchez Taboada

A través de nuestra metodología desde abajo, con la cual abordamos esta investigación de carácter participativo, tuvimos la oportunidad de desarrollar un diálogo permanente con habitantes de la colonia Sánchez Taboada.<sup>10</sup> La colonia se convirtió en un punto interesante de análisis en la medida que ésta se encontraba entre las más inseguras de la ciudad, con presencia de grupos ilegales ligados al narcotráfico, más específicamente, con la presencia de grupos que operaban para los cárteles de Tijuana y Sinaloa.

A partir de este trabajo hemos podido percatarnos de que el periodo comprendido entre 2008 y 2010 ha sido catalogado por miembros de esta comunidad como un momento de violencia sin precedentes en la ciudad, en donde se generó tal escalonamiento de la violencia letal en varias partes de la ciudad que se puede decir que la sociedad tijuanense vivió un periodo de “estar sitiada”. Los ataques perpetrados durante el día, tanto en zonas residenciales como comerciales, así como el número de víctimas que

<sup>10</sup>Las personas con las que trabajamos como parte de este proceso fueron un total de 61: 15 mujeres adultas, 18 hombres adultos, 17 mujeres jóvenes, 11 hombres jóvenes.

quedaron en medio de la disputa fueron significativos para la población y vistos como una difícil experiencia:

Recuerdo que por aquella época resultaba muy difícil la salida a espacios públicos de la ciudad. Cuando venía camino al trabajo desde mi casa, me tocó ver uno de los colgados de los puentes, algo que no se había visto. Era fácil que se observara la presencia de cuerpos en varias partes de la ciudad, narcomantas y cuerpos desmembrados. Dejamos de frecuentar los sitios, los bares, los lugares públicos (Entrevista con funcionaria pública municipal, Sánchez Taboada, mayo de 2018).

En la colonia Sánchez Taboada, las personas recuerdan aquellos momentos como una situación invivable; señalan que pasaron de mantener una vida más activa en la calle, a ver que las balaceras fueron parte de su cotidianidad y que el resguardo se convirtió en su principal estrategia de seguridad. El cambio de comportamiento de los miembros de la familia en términos de horario, uso de espacios públicos y el encerramiento fueron las acciones que la gente adoptó en aras de evitar ser víctimas.

En términos de la temporalidad de la violencia, las personas de la colonia construyeron la noción de un antes y un después de 2008 para referirse a su seguridad y tranquilidad, que también se observa de forma generalizada en la sociedad tijuanense. En esta narrativa, la gente suele referirse a un tiempo pasado mejor, dado que, antes de esta abrupta presencia de la violencia letal, el desarrollo de los actos violentos en la colonia estaba determinado

por las peleas entre las pandillas —barrios— de los cuatro sectores que la componen. Esa violencia podía generar daños fuertes en los jóvenes que pertenecían a las pandillas, pero no era una violencia letal que afectara al resto de los habitantes.

Yo aquí nací, yo vine a esta primaria de aquí, recuerdo que caminábamos por ahí, había los grupitos de chamacos, tiraban piedra y a los camiones, las burras, antes subían puros camiones verde y crema. Las rivalidades eran distintas: pedradas, patadas, palazos o algo así pero ahora es más pesado, sacan las armas y te matan (Mujer adulta, Grupo focal mujeres, Sánchez Taboada, marzo de 2017).

La pandilla que definía un sector territorial de la colonia jugaba un papel de agente regulador de las acciones delictivas. Sin embargo, la introducción de las armas dentro del mundo barrial es para las personas de la colonia un motor que generó cambios significativos en las luchas y, por supuesto, también en las formas en que ellos, los habitantes, como espectadores fueron experimentándolas:

Las pandillas, todavía existen, pero han cambiado. Antes se trataba de respeto, yo quiero ganar el respeto en este lugar y ahora el problema tiene que ver con yo tengo mi sitio para hacer lo que yo quiera y respetan mis leyes porque es lo que yo estoy diciendo y no tanto es el respeto hacia mí sino porque es mi propiedad y se hace lo que yo diga. Yo creo que eso ha hecho de que suba de nivel lo de las armas (Mujer adulta, Grupo focal mujeres, marzo de 2017).

Perea (2016) señala que en *los barrios* —pandillas— ya había miembros que estaban trabajando en la distribución de la droga, particularmente como resultado de las políticas de seguridad y control fronterizo en el país vecino que propiciaron un promisorio mercado interno. Sin embargo, aún no se manifestaban estas expresiones de violencia tan cruentas y crueles como las que se generaron a partir de 2008.

Las personas de la colonia perciben que las dinámicas de los llamados barrios o pandillas pasaron de una violencia no letal concentrada en la construcción del respeto hacia una dinámica más de carácter delincuencial que opera con violencia y se encuentran vinculados al microtráfico de estupefacientes. La entrada de las armas<sup>11</sup> y el mercado de la droga se han convertido en dos elementos fundamentales que han cambiado las dinámicas de la identidad que sostenían la vida de estas pandillas en su relación con la comunidad.

Para Perea (2016), la violencia de las pandillas que operaban en la Sánchez Taboada había estado limitada debido a los vínculos que éstas tenían con la comunidad. Hoy día, los relatos de la gente en la colonia evidencian que estos vínculos se han perdido, y que, tal como lo señala Santamaría (2014), la vinculación instru-

<sup>11</sup>Es importante mencionar que la frontera norte, tal y como lo mencionan Guillén y Meneses (2013), se ha caracterizado por el flujo constante de armas de alto calibre y municiones que se comercializan en Estados Unidos con escasa regulación y que son introducidas a México sin mucha dificultad. De acuerdo con InSight Crime, 70 por ciento de las armas de los delitos cometidos en México que han sido recuperadas y rastreadas han sido obtenidas de manera legal en Estados Unidos. McDougal, Shirk, Muggah y Paterson (2013) afirman que para el periodo 2010-2012 se traficaron 253 mil armas hacia México que fueron compradas en el vecino país.

mental de estos grupos dentro del crimen organizado los ha hecho más independientes de la comunidad, generando distancias entre unos y otros, transformándose en un actor violento y letal dentro de su propio espacio. Han dejado de ser “nuestros muchachos” para ser “ellos”, los actores de las bandas del crimen que los habitantes deben soportar.<sup>12</sup>

Esta distancia que la gente define respecto a los actores criminales que viven en la colonia también les ha permitido construir la idea de que la violencia letal ha sido impuesta por actores ajenos a la comunidad. Suele mencionarse que la colonia “antes no era así” y que esta violencia fue llegando de la narco-cultura traída por los sinaloenses. Son *ellos* los que enraizados en el narcotráfico han generado una degradación de la vida en Tijuana, *ellos* se han encargado de incorporar la exaltación de la vida del narcotráfico en la ciudad.

Los que son de Tijuana no me dejarán mentir, antes no se veía este tipo de cosas acá en la ciudad, no se escuchaba esta música, no se escuchaba banda, corridos, que luego vino una migración con la devaluación en la época de López Portillo y ya todo se descontroló (Notas de campo, diciembre de 2017).

<sup>12</sup>Es importante resaltar aquí que en los distintos espacios de diálogo se intentó indagar acerca de cómo se fue dando este desplazamiento de las pandillas hacia las bandas. Las personas suelen mencionar que con la llegada del mercado de la droga y particularmente la disputa de los cárteles, las personas que participaron en estos grupos tuvieron tres destinos: la muerte, la cárcel y el sujetarse a participar dentro del negocio.

En este sentido, la construcción de esta alteridad adjudica en “otros” la responsabilidad de la problemática que les atraviesa y funciona como un mecanismo para dar sentido a la violencia que viven. Poner la violencia en los “otros” les permite integrar esta violencia en el flujo de su cotidianidad, particularmente para quienes ésta no era parte de su vida. Para ello, se recurre al estigma que pone en al sinaloense como la fuente de los males de la ciudad.

Además de esta construcción del sinaloense y la cultura “de fuera” como fuente de la inseguridad que aqueja a la colonia, se habla también de que vecinos que dejan sus casas para migrar hacia Estados Unidos por asuntos laborales hace que se renten predios a personas desconocidas:

Sí, hay gente que se cambió de ciudad, dejó la casa y renta y no hay una valoración de a quién se la rentó. Se nos llenó de mucha gente del Pacífico y eso son los partes de gente de fuera y la gente que estamos de aquí estamos prisioneros en nuestros propios lugares (Mujer adulta, Grupo focal mujeres, Sánchez Taboada, marzo de 2017).

Es el *otro*, el foráneo, quien se ha convertido en el portador del daño que afecta su tranquilidad.

Por otro lado, se encuentra la narrativa sobre las víctimas. Para el primer momento de la violencia que se desarrolló durante el periodo 2008-2010, se ha entendido que la violencia letal fue producto de la entrada del Cártel de Sinaloa en disputa por el control del territorio contra un ya reducido Cártel de Tijuana.



Asimismo, señalan que en esta disputa se sumó el papel de las autoridades policiales y militares, que desarrollaron sus acciones de combate contra el narcotráfico, lo cual acentuó la situación de violencia generalizada.

En términos comparativos de ese momento de la violencia a la actualidad, la gente observa que en aquel entonces, además de quienes participaban dentro del crimen organizado, también cayeron víctimas “inocentes” que nada tenían que ver con esta disputa. Por ello, la violencia de ese entonces se hacía insoportable. El que la violencia fuera percibida como indiscriminada les daba un sentimiento de constante incertidumbre, salir a la calle era sinónimo de ser una potencial víctima.

Sin embargo, la narrativa en torno a la violencia homicida que les afecta hoy en día hace eco del discurso oficial que plantea que los asesinatos forman parte de un ajuste de cuentas entre los distintos grupos que se disputan el control del microtráfico en la ciudad. Esta narrativa, que además se corresponde con una disminución de los ataques indiscriminados y la focalización de los asesinatos en las zonas con alta presencia delictiva y mayor presencia de grupos dedicados al narcotráfico, ha penetrado fuertemente en el entendimiento de la violencia dentro de la colonia. De acuerdo con esta nueva narrativa, sólo los que están involucrados dentro del negocio del tráfico tienen que temer respecto a esta violencia letal.

Esta forma de entender la violencia tiene un carácter estratégico para quienes viven en estas colonias. Ante la incertidumbre generada en el periodo anterior y el miedo generalizado que pro-

dujo, explicar la violencia letal como un asunto entre quienes participan del negocio del narcomenudeo les permite darse certezas, seguridad y control sobre sus propias vidas.

Además, esta narrativa de la violencia como una violencia selectiva que afecta sólo a los “otros” o a los “delincuentes” desmonta la preocupación colectiva respecto de un elemento crítico para la seguridad humana: el derecho a la vida como derecho fundamental y, particularmente, el derecho a la vida de los jóvenes, quienes resultan ser la mayoría de las víctimas de esta violencia.

La construcción de la alteridad que ocasiona la idea de la violencia como un ajuste de cuentas, si bien les permite dar un sentido y generar un acomodamiento de ésta, se convierte en una barrera para una comprensión más compleja de las situaciones de inseguridad humana que están viviendo y cómo se concatenan para reproducir y prolongar esta violencia dentro de su comunidad.

## Las violencias y la inseguridad desde abajo

Como lo mencionamos anteriormente, este proceso de investigación-acción promovió un proceso reflexivo con miembros de la colonia acerca de las distintas inseguridades que viven, partiendo de las dimensiones que componen el concepto de seguridad humana: personal, política, comunitaria, ambiental, económica, salud, alimentaria y de género, siendo las cuatro primeras las que han sido resaltadas como problemáticas dentro de la colonia.

La *inseguridad personal* se percibe como el principal problema dentro de la colonia. Inicialmente referida a la ola de violencia que se gestó en 2008 y que como respuesta generó una comunidad resguardada, ahora, aunque la violencia parece actuar de manera más selectiva, se encuentra presente permanentemente y la población se ha visto obligada a modificar la forma en la que habita la colonia e interactúa con sus vecinos:

... Yo antes salía noche y llegaba a mi casa después de las dos y mi colonia estaba tranquila pero ahorita son las nueve y se oyen patrullas por todos lados y la verdad sí me da miedo salir en la noche. Por eso llego a mi casa como a las ocho, sí da miedo, sí te restringen la libertad, porque todo esto te está privando, por lo que está pasando y cuando me he enterado que asesinan al alguien hasta el día siguiente salimos, porque mi mamá me lo dice, en tal calle y dónde es eso (Joven hombre, Grupo focal de jóvenes, Sánchez Taboada, enero de 2018).

Las personas en la colonia han apreciado un cambio en la modalidad del homicidio, con lo cual perciben que el riesgo a ser víctima del mismo es menor que en el periodo anterior. No obstante, su percepción de inseguridad sigue siendo alta en la medida que tanto los homicidios como otros delitos que se encuentran para ellos conexos con la dinámica del microtráfico están en aumento dentro de su espacio cercano —robo de vehículos, robos en calle, robos en casa y el consumo de sustancias psicoactivas—. A estos delitos que intimidan y que limitan la movilidad y disfrute de la calle como espacio público se suma la condición geográfica del

barrio. En la mente de sus habitantes, los callejones y recovecos del barrio facilitan al delincuente movilizarse y escabullirse de la autoridad policial. Asimismo, la infraestructura, la falta de alumbrado público, aumenta la probabilidad de comisión de estos crímenes y la vulnerabilidad que tienen las personas, particularmente niñas, jóvenes y mujeres.

Pero esta inseguridad personal se ve empeorada con lo que hemos identificado aquí como la *inseguridad política*, relacionada, por un lado, con la gran desconfianza que se manifiesta por parte de los ciudadanos respecto de sus instituciones y autoridades y, por otro, la fragmentación de la vida comunitaria que promueven las dinámicas de los partidos políticos en lo local.

En tienditas donde sabemos (no voy a decir lugar ni nombres) llegan los mismos ministeriales a llevarse el dinero, entonces, lo que recogen no lo queman todo, inclusive distribuyen la que no pasa para el otro lado, ellos se la roban a los narcos y los distribuyen aquí y es donde empieza la matazón (Hombre adulto, Grupo focal hombres, Sánchez Taboada, marzo de 2018).

La desconfianza hacia las autoridades se configuró a raíz de los vínculos que las personas han identificado entre miembros de la policía y el crimen organizado. Tanto la purga realizada durante el periodo 2008-2010 como la vivencia de hechos dentro de la colonia los han orillado a percibir a la policía como cómplice del mundo criminal. Si los policías en el periodo anterior eran sinónimo de riesgo debido a que se habían convertido en sujetos de

ataque por parte de los grupos criminales (Contreras, 2017), actualmente este riesgo está más ligado con el hecho de que son actores que hacen uso de su autoridad para actuar criminalmente contra la comunidad.<sup>13</sup>

Esta inseguridad política se ha traducido en una sensación de abandono por parte de los habitantes de la colonia frente a un Estado que perciben debería garantizar su protección. Es esta sensación de abandono la que ha favorecido una mayor reflexión respecto a su relación con el Estado y las distintas dimensiones de la seguridad humana que les afectan y que no son atendidas por la autoridad.

Por otro lado, en lo concerniente a los partidos políticos, las personas han identificado que éstos interactúan con miembros de la colonia con base en una lógica de oportunismo electoral más que con base en una verdadera preocupación por las situaciones y necesidades que padecen en la comunidad. Los partidos suelen promover acciones, especialmente asistencialistas, dentro de la colonia y para ello sustentan sus acciones en sus líderes militantes en un sector específico. Tanto el partido que se encuentra en el gobierno como aquellos que no, manejan un capital de base: líderes y lideresas a nivel local y grupos de personas que les acompañan, los cuales gestionan y a su vez reciben las ayudas gestionadas. Debido a que estas ayudas se distribuyen principalmente dentro del grupo de personas que han participado como base electoral del partido, éstas no llegan realmente a la pobla-

<sup>13</sup>Mujer adulta, Grupo focal de mujeres, Sánchez Taboada, marzo de 2017.

ción más vulnerable que requiere de los programas y ayudas que se desarrollan.<sup>14</sup>

Yo estaba asistiendo al desayunador del centro comunitario, pero me dijeron que si estaba allá no podía recibir las ayudas que dan las promotoras, así que mejor me quedo acá [...] Nos llevan a las juntas, nos llevaron a desayunar con el gobernador, y así, ahí nos dan las ayuditas (Diálogo con señora de la tercera edad, notas de campo, diciembre del 2017).

Este tipo de relación de los partidos con la ciudadanía a través de sus intermediarios locales ha sido reconocido por los colonos como el vínculo entre la inseguridad política y la comunitaria, dado que esta actuación fortalece sólo al partido y a aquellos que mantienen vínculos con éste, pero no al colectivo, es decir, se convierte en un obstáculo para la organización comunitaria como espacio de fortalecimiento ciudadano.

Por último, las personas en la colonia han identificado el problema ambiental como un elemento que agrava su seguridad humana. Respecto a la *inseguridad ambiental* hay dos problemas principales. De una parte, el sector I de la colonia está sufriendo

<sup>14</sup>En un censo realizado por el Colegio de la Frontera Norte (Colef), en el año 2015 en las zonas de alto y muy alto rezago social en Tijuana se evidenció que tan sólo 0.07 por ciento de la población recibe ayudas de las guarderías del IMSS, ISSTE, DIF u otras; 0.01 por ciento recibe programas de estancias infantiles de Sedesol; 0.03 por ciento del Programa Nacional de Becas para Educación superior; 0.04 por ciento Desayunos escolares del DIF; 0.07 por ciento del programa Bécate, becas STPS y 0.16 por ciento de becas escolares. Estos datos permiten corroborar que la implementación de los programas sociales se realiza de manera discrecional puesto que no están llegando a la población que más lo requiere.

de un desastre que ha generado la pérdida de viviendas a 300 familias que viven allí. Los daños del terreno agravado con la desatención de la tubería de agua han socavado los cimientos, y con ello se produjo lentamente la pérdida de la habitabilidad de las viviendas. Además de la pérdida material, también está generando problemas en su salud mental, dado que las personas están experimentando un alto estrés, sueños aterradores sobre el desastre y angustia acerca de su futuro:

Mi única preocupación era decidir qué comer, ahora no, mi vida ha cambiado radicalmente, asumo que es porque mi seguridad humana ha bajado, tengo que preocuparme si no se rompió una tubería ahora, tener que trabajar en ello, después de tres *años hacia acá, ahora sí que a todos nos ha transformado la vida* [...] sino que psicológicamente nos ha trastocado, ahora sí es una pesadilla estar ahí, pero en muchos casos la gente se aferra a permanecer ahí porque no tiene otro lugar a donde ir (Hombre adulto, Grupo focal hombres, Sánchez Taboada, febrero de 2018).

Esta situación ha afectado a gran parte de las familias fundadoras de la colonia, quienes se sienten desamparadas debido a que el Estado sólo ha dado paliativos que no resuelven la pérdida de sus casas. Lo anterior acrecienta el sentimiento de desprotección respecto a un Estado que no se muestra activo o comprometido con sus necesidades.

Por otro lado, la basura y la contaminación son un problema que se comparte con otros lugares de la ciudad y que es notoriamente visible. Además de vivir en un lugar topográficamente difícil, dado

que en algunas partes de la colonia el acceso de los carros es complicado, la falta de una sensibilización sobre el manejo de la basura en las familias genera que hayan convertido ciertas zonas en basureros, con lo cual se agudiza la situación de un entorno contaminante, pero además desordenado y abandonado.

La inseguridad en un contexto de desamparo:  
las relaciones con el Estado

Como se ha mencionado anteriormente, existe una desconfianza hacia las autoridades que se fundamenta en la participación de miembros de la policía en el mundo criminal. Los habitantes de la colonia son conscientes de ese doble papel que juegan estos actores y por tal razón han aprendido a desarrollar estrategias de carácter individual para responder a la inseguridad que viven y esperan menos de las autoridades policiales en la actuación y cumplimiento de sus funciones.

La desconfianza que sienten los habitantes respecto a las autoridades policiales los ha llevado a identificar que, en materia de seguridad personal, se encuentran en una situación de abandono respecto la prevención y atención que el Estado debería proveerles en materia de seguridad. Y esta percepción de abandono en términos de seguridad personal también los ha llevado a reflexionar sobre otras dimensiones de la seguridad humana que no son atendidas por la autoridad.

El diálogo con los habitantes de la colonia Sánchez Taboada da cuenta de que la desconfianza frente al Estado ha cruzado su



vida desde los orígenes de la colonia. Esta desconfianza ha vuelto a reactivarse en el actual desastre que padece el sector I de la colonia. Quienes habitan este sector recuerdan que llegaron allí hace 40 años como parte de la reubicación de la Zona Río, bajo pretexto de que ese lugar era una zona de desastre. Dicho lugar, no obstante, creció y se convirtió en una de las zonas más prominentes de la ciudad. Para ellos, esto es una prueba fehaciente de que el Estado ha actuado con engaños hacia los ciudadanos, que merma a su vez los lazos de confianza con los actores institucionales.

En otros campos, como la de provisión de servicios, la gente ha aprendido a convivir con las dinámicas de abandono estatal y con la lenta capacidad de respuesta de las autoridades. Esto ha hecho que se desarrollen estrategias informales para dar salida a sus necesidades:

Uno de los problemas que tenemos es el alumbrado público, aquí en la colonia tenemos serios problemas con esto. Cuando a nosotros se nos daña la lámpara de afuera, hemos ido a la subdelegación y realizado la petición como corresponde, pero nooo, no hay respuesta. Al final, un día vimos que pasaba el señor de la empresa de luz arreglando otros daños reportados y le pedimos su colaboración para que nos ayudara a arreglar la lámpara. Lo hizo y nosotras le dimos un dinero por su ayuda. ¿Para qué desgastarnos haciendo el trámite en la subdelegación si no pasa nada? Mejor cuando necesitamos, llamamos al señor y nos ayuda, porque da miedo quedarse a oscuras por acá (Entrevista colectiva a mujeres adultas mayores, Sánchez Taboada, enero de 2017).

En este sentido, la falta de respuesta institucional a las necesidades de la colonia termina por promocionar gestiones informales como estrategias de sobrevivencia que desincentivan la exigencia que debe realizar la ciudadanía frente a las responsabilidades que tiene el Estado sobre estos servicios públicos. Asimismo, este abandono ha impedido la construcción de una ciudadanía que se reconozca como portadora de derechos. Derechos fundamentales como la educación o la seguridad social son vistos como privilegios y producto de un ejercicio de esfuerzo y mérito individual. Por ejemplo, la falta de instituciones educativas para secundaria y preparatoria<sup>15</sup> fue evidente en el equipo investigador, no así para los miembros de la colonia. Es parte de la “norma” que quienes no logran el cupo en la preparatoria deben tomar una privada. En este sentido, la educación no es considerado un bien público, especialmente en zonas donde los jóvenes tienen una mayor exposición a ser reclutados por los grupos criminales.

Tanto este abandono institucional como las formas de relación de los partidos políticos no favorecen procesos de organización comunitaria, sino relaciones verticales mediadas por liderazgos entre el Estado y la ciudadanía, que promueve que los ciudadanos se comporten como sujetos receptores de favores (Sánchez, 2013). Por supuesto, en un contexto de violencia crónica saturada por la presencia de la violencia criminal, la ciudadanía activa es restringida y así sus exigencias de protección hacia el Estado; primero,

<sup>15</sup>En el mismo censo realizado por el Colef se manifiesta que 70 por ciento de la población juvenil que vive en zonas de alto y muy alto rezago social no asiste a la preparatoria.

por la debilidad de los procesos organizativos comunitarios y, segundo, por el temor a las represalias desde una institucionalidad que se percibe vinculada a la criminalidad.

Por otro lado, la violencia crónica limita la libertad de hablar, actuar e interactuar de los ciudadanos, y de convocarse para realizar propuestas respecto de sus propias necesidades. Como lo observamos en el trabajo de campo de esta investigación, los silencios y el temor a hablar sobre ciertos temas merman la capacidad de imaginar y echar a andar respuestas desde la comunidad.

### Co-construyendo propuestas desde abajo

La investigación realizada en la colonia Sánchez Taboada permitió generar espacios de encuentro y reflexión que no estaban marcados por las dinámicas partidistas o de gobierno. En un inicio, la idea de tener un espacio fuera de esa lógica de “junta de partido político” no resultaba muy clara para los distintos grupos, dado que sus experiencias de encuentro colectivo habían estado limitadas a estas dinámicas. Al final, no obstante, los habitantes de la colonia se plantearon la posibilidad de ejercer una ciudadanía activa que les permitiera darse voz de manera autónoma y reflexionar conjuntamente sobre las situaciones y problemáticas que les afectan, así como de explorar posibles soluciones.

En los primeros intentos de construcción de propuestas por parte de los grupos, los participantes pusieron énfasis en aquellas cuya responsabilidad recaía en la comunidad. Estas primeras formulaciones nos permitieron observar que la comunidad ha in-

teriorizado el grado de abandono y negligencia por parte de las instituciones del Estado para resolver asuntos de carácter público, y por ello prefieren enfatizar las autogestiones para mejorar sus condiciones de seguridad humana. No obstante, los ejercicios de discusión y reflexión poco a poco ayudaron a salir del entorno de la comunidad para pensar en el papel fundamental que debe jugar el Estado no sólo como garante de derechos, sino como posibilitador de condiciones para que las comunidades puedan plantear sus necesidades y las soluciones que más se adecúan a ellas. En este sentido, los participantes han hecho hincapié en la necesidad de que distintos actores (Estado, sociedad civil y comunidad) deben realizar un esfuerzo coordinado para actuar frente a las carencias que los habitantes de la colonia identificaron.

Uno de los elementos relevantes que surgen es que la comunidad, pese al nivel de desprotección y desamparo que ha experimentado respecto a la violencia criminal, sigue apostando por el papel regulador del Estado y reconociendo que el monopolio legítimo de la fuerza recae en éste.<sup>16</sup> Por eso, un fuerte componente de las propuestas para mejorar la seguridad personal y política de las personas tiene que ver con el esfuerzo que debe hacer el Estado por sanear las instituciones públicas, no sólo policiales, sino todas aquellas que muestren un nivel de contubernio con acciones ilegales, porque esto les permitirá devolver la confianza en la institucionalidad que hace mucho tiempo se ha resquebrajado.

<sup>16</sup>A pesar de que también hubo insinuaciones de actos de toma de la justicia por su propia cuenta o de validar acciones represivas y violatoria de derechos por parte de las autoridades en su lucha contra la criminalidad.

Al igual que al Estado, respecto al papel que juega la sociedad civil, las personas de la colonia plantearon que los proyectos impulsados desde ésta deberían trabajar desde la visión que la comunidad tiene sobre sus necesidades y posibles soluciones. Plantean además que las acciones de la sociedad civil deben ser menos asistencialistas y tener sostenibilidad en el tiempo.

Con relación a ellos mismos como comunidad, hacen un particular llamado de atención a la necesidad de generar espacios de contacto y encuentro con el otro para construir de manera conjunta soluciones que les permitan gozar de una mejor seguridad.

Acciones de gestión colectiva ambiental, la promoción del arte y el deporte como posibilidad de formación y desarrollo humano en la población infantil y juvenil, así como el fortalecimiento a la capacidad organizativa de la comunidad, son puntos que los participantes identificaron como indispensables para mejorar las condiciones de seguridad dentro de la colonia.

## Consideraciones finales

Hemos señalado aquí que los habitantes de la colonia Sánchez Taboada han vivido en la última década situaciones difíciles en materia de seguridad pública que han generado a su vez una sociedad más orientada al resguardo y al cierre de los círculos de confianza y cercanía. La construcción del problema de la seguridad como uno que puede adjudicarse a “otros” en la agenda pública a nivel federal, estatal y municipal, también se manifiesta en la narrativa de la violencia que han elaborado miembros de esta

comunidad. Esta narrativa presenta la violencia (particularmente la violencia homicida) como selectiva. Es decir, como una violencia que es provocada e impacta principalmente a “otros”. Lo anterior obstaculiza la configuración de una conciencia colectiva que permita observar la experiencia vivida como un drama social que sacude todos los ámbitos de la vida.

Pese a que la violencia criminal ha generado un repliegue al interior y que el círculo de contacto se ha estrechado, ésta también ha propiciado una reflexión por parte los habitantes de la colonia en torno a su relación con el Estado. Así pues, la violencia armada que ha vivido la comunidad, además de los impactos reales en la vida de la población, ha dado pie a visibilizar el abandono sistemático del Estado. Las personas reconocen que la labor de las autoridades en aras de garantizar seguridad y condiciones de vida digna ha sido débil y escasa. Por tanto, se hace hincapié en que estas prácticas institucionales han devenido en una situación insostenible para la población.

Los espacios de reflexión y discusión propiciados por esta investigación participativa contribuyeron a construir una noción de lo colectivo que no corresponde a un asunto partidista o de gobierno. A partir del diálogo con y entre miembros de la colonia, se logró avanzar la idea de una ciudadanía activa que es capaz de auto organizarse para la gestión y coordinación con actores institucionales y de la sociedad civil en búsqueda de su seguridad.

## Fuentes consultadas

- ADAMS, T. (2012), *La violencia crónica y su reproducción: tendencias perversas en las relaciones sociales, la ciudadanía y la democracia en América Latina*, Woodrow Wilson International Center for Scholars/Instituto Internacional de Aprendizaje para la Reconciliación Social.
- ASTORGA, L. (2003), *Drogas sin fronteras*, Ciudad de México, Grijalbo.
- AZAOLA, E. (2012), “Las violencias de hoy, las violencias de siempre”, *Desacatos*, núm. 40, pp. 13-32.
- CONTRERAS, O. (2017), “Institución policial, violencia y cultura del terror en Tijuana”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 79, núm. 4, pp. 697-721.
- ESCALANTE, F. (2011), “Homicidios 2008-2009 la muerte tiene permiso”, *Nexos*, 1 de enero. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=14089>
- GUILLÉN, T. y G. Meneses (2013), “La frontera México-Estados Unidos: entre imágenes de inseguridad y desarrollo”, en *Fronteras: rupturas y convergencias*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, pp. 203-214.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Principales resultados Baja California. Recuperado de [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envi-pe/2017/doc/envipe2017\\_bc.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envi-pe/2017/doc/envipe2017_bc.pdf)
- McDOUGAL, T., D. Shirk, R. Muggah y J. Patterson (2013), *The way gun: estimating firearms traffic across the U.S\_México border*, Igarapé Institute/University of San Diego/Trans-border Institute.

- MENESES, G. (2013), “Los años que vivimos horrorizados: discursos y violencia asociada al narcotráfico en Tijuana 2007-2010”, en *Fronteras culturales, alteridad y violencia*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- PALACIOS, M. y M. Serrano (2012), *Colombia y México: las violencias del narcotráfico*, México, El Colegio de México, pp. 105-154.
- PEARCE, J. (2007), “Violence, Power and participation: Building citizenship in contexts of chronic violence”, *Working Paper 274*, Reino Unido, Institute of Development studies. Recuperado de <https://www.ids.ac.uk/files/Wp274.pdf>
- RAMÍREZ, M. (2012), “Inseguridad pública en Tijuana. La paradoja del miedo y los delitos violentos”, en *La realidad social y las violencias. Zona Metropolitana de Tijuana*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 443- 478.
- ROBLEDO, C. (2017), *Drama social y política del duelo. Las desapariciones de la guerra contra las drogas en Tijuana*, México, El Colegio de México.
- SÁNCHEZ, V. (2011), “La actual lucha del gobierno mexicano contra la delincuencia en la frontera con Estados Unidos”, *Frontera Norte*, vol. 23, núm. 45, enero-junio, pp. 97-130.
- (2013), “La cultura de la legalidad en Tijuana”, en S. López (coord.), *La realidad social y las violencias. Zona Metropolitana de Tijuana*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 407-442.
- SANTAMARÍA, G. (2014), “Drugs, gangs and vigilantes: how to tackle the new breeds of Mexican armed violence”, Report Norwegian Peacebuilding Resource Centre. Recuperado de [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Santamaria\\_NOREF\\_Drugs,\\_gangs\\_and\\_vigilantes\\_December\\_2014.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Santamaria_NOREF_Drugs,_gangs_and_vigilantes_December_2014.pdf)
- SHIRK, D. A. (2014), “A Tale of Two Mexican Border Cities: The Rise and Decline of Drug Violence in Juárez and Tijuana”, *Journal of*



*Borderlands Studies*, vol. 29, núm. 4, pp. 481-502. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/08865655.2014.982470>

SNYDER, R. y A. Durán (2009), “Drugs, violence, and State-Sponsored Protection Rackets in Mexico and Colombia”, *Colombia Internacional*, núm. 70, pp. 61-91.

## Cuesta arriba:

violencia social, marginación,  
y la co-construcción de una agenda  
de seguridad en Nuevo Almaguer

*Paulina Badillo, Nohemí Gallegos, Juan Salgado, Karely Samaniego*

### Introducción

Desde el siglo XIX, la ciudad de Monterrey ha sido un estandarte de progreso industrial en México. Sin embargo, al igual que en casi toda América Latina, la riqueza generada por el crecimiento económico de esta ciudad ha sido mal distribuida. Nuevo Almaguer es un asentamiento semiurbano de mediana y alta marginación en el municipio de Guadalupe, parte de la Zona Metropolitana de Monterrey, al norte de México.

Nuevo Almaguer constituye un caso de estudio interesante y complejo para analizar un escenario de violencia crónica a partir de las diferentes dimensiones de la seguridad humana. Este sitio experimentó importantes procesos de violencia interpersonal desde su formación en la década de 1980. Más aún, durante el periodo 2010-2013, vivió intensos ciclos de violencia criminal, que dieron lugar a una serie de intervenciones gubernamentales (federal, estatal y municipal), internacionales (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, por sus siglas en

inglés) y de la sociedad civil organizada entre 2013 y 2015 con el fin de mitigar esta violencia.

Nuevo Almaguer es un territorio física y geográficamente marginado: se empezó a construir hacia mediados de la década de los ochenta por personas de escasos recursos que buscaban un lugar para vivir, en terrenos apropiados de manera irregular por líderes sociales que los distribuyeron entre las y los primeros residentes.<sup>1</sup>

En el periodo 2012-2015 Nuevo Almaguer fue un espacio de instrumentación y experimentación de diversas políticas públicas, programas sociales y proyectos focalizados para la prevención de la violencia y la delincuencia. Como consecuencia de la crisis de inseguridad y violencia que tenía lugar en su territorio, Nuevo Almaguer fue seleccionado como uno de los “polígonos” de intervención del Programa Nacional para la Prevención del Delito (Pronapred), cuyo objetivo general desde su creación en 2012 fue

<sup>1</sup>En 2012 vivían en Nuevo Almaguer 4,696 personas (USAID-PCC, 2012: 15), del total de 678,006 habitantes del municipio de Guadalupe y de los 4'653,458 que residen en la Zona Metropolitana de Monterrey (INEGI, 2010). Es difícil calcular la población exacta de Nuevo Almaguer, por las contradicciones primordiales para determinar su territorio y por el continuo crecimiento demográfico hacia zonas más altas del Cerro de la Silla. Distintas fuentes (INEGI, INE, Fomerrey, el municipio de Guadalupe) utilizan delimitaciones incongruentes del territorio de Nuevo Almaguer. Varias personas que viven en asentamientos aledaños (Vicente Ferrer, Unidad Piloto) se identifican como vecinas/os de Nuevo Almaguer. En algunos casos sus identificaciones oficiales señalan que su domicilio se encuentra en Nuevo Almaguer, a pesar de que otros documentos cartográficos y de referenciación municipal, estatal y federal indican lo contrario. Este problema de identidad y de identificación territorial parte de un patrón de marginación y falta de interés por establecer límites claros del asentamiento. En el proceso de investigación se tomó la decisión de incorporar a participantes de calles aledañas a la delimitación formal (INEGI) de Nuevo Almaguer, que se consideran parte de la comunidad y que tenían interés en participar en las actividades del proceso.

“atender los factores de riesgo y protección vinculados a la violencia y a la delincuencia” (Ley general para la prevención social de la violencia y la delincuencia: arts. 20 y 21).

A partir de ese objetivo general, se realizó en Nuevo Almaguer un vasto conjunto de intervenciones situacionales (principalmente a través de la Guardia de Proximidad, una nueva institución policial en el municipio), sociales (programas gubernamentales y de cooperación internacional), psicosociales y comunitarias (asociaciones civiles) para la prevención de la violencia y la delincuencia.

El presente capítulo da cuenta de los principales hallazgos que arrojó el proceso de investigación participativo y la “metodología desde abajo” realizado en Nuevo Almaguer entre el 2016 y 2018. Con base en el trabajo y diálogo con los residentes de esta colonia logramos identificar que la disminución en los homicidios no coincide con reducciones en otras formas de violencias e inseguridad que se presentan en esta colonia. La metodología de co-construcción de “seguridad desde abajo” es idónea para documentar estos patrones de violencia crónica. Dicha metodología no se basa exclusivamente en la métrica de homicidios sino en las múltiples violencias que experimentan las personas en su entorno y busca, además, mejorar y humanizar la provisión de seguridad.

El presente capítulo expone las diversas formas de violencia que, más allá del homicidio, afectan a los habitantes de Nuevo Almaguer. También documenta las múltiples formas de inseguridad, como las dimensiones personal, comunitaria y patrimonial del paradigma de seguridad humana, que están presentes en este

barrio. Asimismo, el capítulo plantea que las intervenciones anteriormente señaladas no han fortalecido las capacidades organizativas y de respuesta de los habitantes frente a sus problemas de inseguridad ni tampoco han cambiado las relaciones entre la comunidad e instituciones clave como la policía.

En Nuevo Almaguer la violencia generada por las diferencias políticas entre miembros de la comunidad tiene raíces profundas, que provienen de la repartición inicial de terrenos que se llevó a cabo entre 1985 y 1990 en la colonia. Este pasado reciente aunado a los procesos de intimidación generados por líderes locales afiliados a grupos políticos han limitado e inhibido la participación ciudadana. Dado que estos líderes actúan como intermediarios entre la comunidad y funcionarios del gobierno municipal para la gestión de apoyos gubernamentales, los habitantes prefieren no organizarse de manera autónoma por temor a perder la oportunidad de ser beneficiados con programas de gobierno. Más aún, la desconfianza que existe entre vecinos y vecinas, ante la posibilidad de que alguien esté vinculado con la venta de drogas, ha limitado la organización autogestiva en la colonia.

Con respecto a los problemas que más afectan el bienestar a los habitantes de la colonia, se encontró que la falta de seguridad económica (una de las dimensiones de la seguridad humana) es una de las principales causas estructurales de la percepción de inseguridad en Nuevo Almaguer. Las mujeres del lugar, en particular, tienen además una sensación diferenciada de su condición de vulnerabilidad social y en ocasiones les resulta difícil reflexionar al respecto, debido, entre otros factores, a la normalización de

la violencia cotidiana. Los jóvenes (tanto quienes están inscritos en programas escolares como los que no) coincidieron en dar testimonio de la violencia policial en su demarcación como uno de los problemas más graves para su seguridad personal. Los complejos problemas entre policías y los jóvenes de la colonia incluyen irregularidades desde la detención arbitraria hasta la tortura y los tratos inhumanos, crueles y degradantes.

La investigación permitió constatar que la presencia e impacto de grupos armados ilegales en Nuevo Almaguer se ha debilitado considerablemente desde 2013, año que marca la expulsión de los Zetas y del Cártel del Golfo del municipio. Entre el 2016 y 2018 se identificaron jóvenes armados que pertenecen a pandillas, sicarios (que operan individualmente) y algunos narcotraficantes armados, pero ni el equipo de investigación ni los participantes en este proceso identificaron la presencia de otros grupos armados ilegales en Nuevo Almaguer.

Estos hallazgos sirven de base para el análisis que se presenta en este capítulo, que está estructurado de la siguiente forma: en la primera sección se presenta un breve análisis de la trayectoria histórica de las violencias en el municipio de Guadalupe y en la colonia de Nuevo Almaguer. Más adelante, se agrupan los principales hallazgos obtenidos a partir de la investigación empírica en tres categorías: 1) geografía y marginación como factores de riesgo estructurales para la violencia social; 2) las amenazas a la seguridad humana de las mujeres en Nuevo Almaguer; 3) patrones de participación comunitaria y clientelismo. En una sección subsecuente se analiza el daño social como consecuencia de la violen-

cia y se presenta información sobre algunas transformaciones en la visión de la comunidad. Posteriormente, se analiza el proceso de formación de la agenda de Nuevo Almaguer y se revisan de nuevo los hallazgos principales.

### Trayectoria de la violencia en Guadalupe/Nuevo Almaguer

Entre 1940 y 1970 Monterrey experimentó un acelerado crecimiento demográfico por elevada migración, altas tasas de natalidad y descenso de las tasas de mortalidad. Consecuentemente, la ciudad empezó a carecer de espacios suficientes para la población, lo que originó asentamientos irregulares en los municipios de la periferia, formándose la Zona Metropolitana de Monterrey.

La existencia de una élite empresarial comprometida en mantener la tranquilidad y bienestar en Monterrey contribuyó a dilatar la aparición en esta ciudad de los fenómenos de violencia relacionados con la delincuencia organizada que han prevalecido en muchas otras regiones de México desde 2006-2007 (USAID, 2012: 11; Segob, 2015: 9). No obstante, entre 2009 y 2010 Monterrey se convirtió en escenario de enfrentamientos violentos entre delincuentes y pugnas territoriales atribuidas a los Zetas y al Cártel del Golfo, o sus grupos proxy en la ciudad.

Las complejas consecuencias del incremento de la violencia en Monterrey no se pueden desvincular de la política de ataque frontal al narcotráfico por la federación mexicana a partir de 2007. Dicha política recrudeció las pugnas entre grupos de delincuencia

organizada, mientras que la colaboración de policías municipales y estatales con uno u otro grupo delictivo generó episodios de violencia sin precedentes en la historia de la ciudad (García-Álvarez, 2017: 115).

Siendo el municipio más pobre y marginado de la Zona Metropolitana de Monterrey, en Guadalupe se concentran una serie de factores de riesgo, como la exclusión social y la desigualdad, que están en la raíz de la violencia e inseguridad, tanto personal como comunitaria. Las difíciles condiciones de vida en Guadalupe no sólo generan un entorno inseguro, sino que provocan problemas de convivencia y dificultan la integración de sus habitantes.

Asimismo, Guadalupe es el segundo municipio más poblado de la Zona Metropolitana de Monterrey, pero el tercero con menos extensión territorial, lo cual significa que tiene la tasa de densidad poblacional más alta de la zona. Mientras el estado de Nuevo León tiene una densidad de población de 72.5 habs/km<sup>2</sup>, Guadalupe tiene una densidad de población de 5,710 habs/km<sup>2</sup> (INEGI, 2010). La alta densidad poblacional constituye un factor de riesgo para la exacerbación de violencia, inseguridad y problemas de convivencia social (Lab, 2010: 56).

Como se señaló anteriormente, entre 2013 y 2015 se desarrollaron distintas iniciativas por parte del gobierno federal y de USAID para contrarrestar la violencia y la delincuencia en Guadalupe. En ese periodo, Nuevo Almaguer se convirtió en una zona (polígono) prioritario para esos programas. Sin embargo, una vez que se agotó la mayor parte de los recursos etiquetados, las organizaciones sociales, la cooperación internacional y la mayor parte



de las instituciones gubernamentales interrumpieron los programas de prevención en Nuevo Almaguer generando en sus pobladores la percepción de haber sido utilizados y abandonados.<sup>2</sup>

La marginación física y social son determinantes fundamentales para los patrones de violencia que se han documentado en Nuevo Almaguer. Grupos delictivos antagónicos como los Zetas y el Cártel del Golfo encontraron en la colonia y sus calles de difícil acceso un espacio ideal para resguardarse. En el periodo de mayor auge de sus enfrentamientos —entre 2010 y 2013—, dichos grupos reclutaron a jóvenes de Nuevo Almaguer para trabajar principalmente como sicarios o informantes y, en menor medida, como vendedores de droga al menudeo. Las balaceras y enfrentamientos violentos en calles fueron recurrentes en este periodo (USAID, 2012: 11).

### Violencia crónica e inseguridad humana en Nuevo Almaguer

El concepto de violencia crónica y la perspectiva de la seguridad humana permiten dar cuenta de una serie de violencias que van más allá de los homicidios y que han afectado de manera importante a los habitantes de Nuevo Almaguer. A la luz de los testimonios y reflexiones de los habitantes de esta colonia, presentamos

<sup>2</sup>Mujer adulta, Grupo focal con mujeres Árbol de Problemas, Nuevo Almaguer, 12 de febrero de 2017. Mujer adulta, Grupo de enfoque con mujeres Sueños y Miedos, Nuevo Almaguer, 27 de octubre de 2017.

a continuación algunas de las principales manifestaciones de la violencia crónica e inseguridad que se vive en Nuevo Almaguer.

Geografía y marginación como expresiones  
de (in)seguridad comunitaria, económica y personal

Desde 2010 se han realizado importantes obras de urbanización en Nuevo Almaguer. Sin embargo, la infraestructura y los servicios no han llegado a todos los hogares del asentamiento por igual. Al reflexionar sobre la dimensión de seguridad comunitaria, en el marco del paradigma de la seguridad humana, las personas que participaron en las actividades del equipo de investigación señalaron que quienes viven en la zona inferior de Nuevo Almaguer han sido considerablemente más beneficiados que quienes viven en las zonas media y alta, donde todavía hay calles sin pavimentar, no hay recolección de basura, servicios urbanos, ni iluminación pública.<sup>3</sup>

El acceso a iluminación en las calles produce una sensación diferenciada entre las personas que habitan Nuevo Almaguer con respecto a la cercanía que sienten con el desarrollo y la integración con el resto del municipio y de la Zona Metropolitana de Monterrey.<sup>4</sup> A partir de la primera marcha exploratoria, el equipo

<sup>3</sup>Diversas/os funcionarios municipales reconocieron que el aislamiento geográfico y la marginación de la comunidad son causas raíz de diversos comportamientos antisociales (no necesariamente delictivos) en Nuevo Almaguer (Reunión con autoridades municipales, 1 de febrero de 2017). Es importante señalar que hay coincidencia entre autoridades y habitantes de Nuevo Almaguer en identificar esos dos factores estructurales de riesgo.

<sup>4</sup>Señora LM, Grupo de enfoque con mujeres Sueños y Miedos, 2 de octubre de 2017.

de investigación observó ese vínculo entre marginación y ubicación geográfica de los hogares. Desde la perspectiva de la seguridad humana, esta diferencia en el acceso a servicios públicos también genera una sensación desigual en la sensación de seguridad física.

Los testimonios de dos adultos mayores (hombre y mujer), que narraron cómo se instalaron en Nuevo Almaguer hace 26 años, concuerdan con el de varias personas que han participado en las actividades del proceso, identificando patrones de violencia, clientelismo y corrupción relacionados con su llegada a este territorio.<sup>5</sup> Poco tiempo después de casarse, esta pareja buscó un lugar para vivir. Les dijeron que era necesario acordar con “la lideresa” el precio y momento para ocupar un terreno. Así llegaron a Nuevo Almaguer “viviendo en el monte con pura piedra, sin servicios”.

Este matrimonio también da cuenta de cómo consiguieron los materiales para construir su vivienda. Además de excavar, romper y alinear piedras del cerro, recibían materiales de camiones que “la lideresa” con sus “conexiones políticas” hacía llegar a la parte baja de la comunidad (en aquel tiempo era imposible llegar a su predio en vehículo, ya que no había pavimentación, ni calles trazadas). En palabras de la señora, “nadie llegó aquí por gusto, si hubiésemos tenido dinero, nunca nos habríamos quedado”.

Nuevo Almaguer fue creado a partir de estos actos violentos e ilegales. Las consecuencias de estos orígenes siguen presentes en la sensación de vulnerabilidad e inseguridad patrimonial que vi-

<sup>5</sup>Señora E y señora N, entrevista a profundidad a adultos mayores, 10 de julio de 2017.

ven sus habitantes. El dueño original de varios de los terrenos que fueron ocupados (especialmente en la parte alta) para crear la comunidad litigó por bastante tiempo y todavía no accede a firmar los documentos necesarios para que puedan regularizarse muchos terrenos. Más aún, los gobiernos municipal y estatal son los únicos que pueden regularizar terrenos y brindar servicios públicos a las personas que a lo largo de muchos años construyeron en esos sitios y desarrollaron sus hogares. Su disposición para hacerlo, sin embargo, ha distado de ser positiva.

Los desalojos (por parte de autoridades y particulares) son frecuentes en estas áreas irregulares de la Zona Metropolitana de Monterrey. Vecinos de Nuevo Almaguer que participaron en el proceso de investigación señalaron que sienten amenazada su seguridad y la de su familia, ante el riesgo de ser desalojados de sus viviendas por no tener un título de propiedad. La falta de regularización de los terrenos genera una sensación de vulnerabilidad extrema en la población y vulnera su seguridad personal.

Por tanto, las variables de geografía y marginación han estado presentes desde el origen de Nuevo Almaguer como causa raíz de problemas para satisfacer plenamente al menos tres dimensiones de la seguridad humana de sus habitantes: personal, económica y comunitaria. Los habitantes de Nuevo Almaguer incurrieron en un delito al asentarse en terrenos irregulares e incluso colaboraron consciente o inconscientemente con personajes como la “lidere-sa” para este fin, al pagar las cuotas de las propiedades y reconocerles como legítimos interventores a sabiendas —o no— de su condición ilegal.

El aislamiento geográfico ha hecho que este matrimonio y otros habitantes de Nuevo Almaguer se sintieran marginados, vulnerables y blanco fácil de actores violentos, especialmente de quienes eran instigados por “la lideresa” a invadir terrenos ya vendidos previamente. De acuerdo con su relato, la lideresa tenía un grupo de “unos 10 hombres” que recorrían el cerro buscando qué terrenos estaban sin sus dueños, aunque sea por un momento, para ocuparlos y empezar a construir. La misma lideresa que vendía los terrenos irregularmente era quien llevaba grupos para reapropiarse de los terrenos, construir y ofrecer casas a otras personas.

Las amenazas a la seguridad humana  
de las mujeres en Nuevo Almaguer

Otro hallazgo importante, documentado a través de la metodología de investigación-acción participativa, corresponde a la manera diferenciada en que la violencia e inseguridad afectan diversas dimensiones de la seguridad humana de las mujeres de Nuevo Almaguer. La primera de estas sensaciones diferenciadas de violencia es fuertemente situacional. Desde el primer hasta el último grupo focal realizado en Nuevo Almaguer, las mujeres manifestaron una alta sensación de inseguridad en las calles y atribuyen los riesgos principalmente a dos actores: jóvenes que consumen drogas en la calle y personas “que vienen de fuera”.

La mayor parte de las intervenciones realizadas por diversos actores gubernamentales, internacionales y de sociedad civil en

Nuevo Almaguer fueron diseñadas con perspectiva de género, pero no lograron captar las importantes dimensiones subjetivas de la percepción de inseguridad de las mujeres locales.

En este proceso de investigación fue posible identificar la sensación de inseguridad (subjetiva) que viven las mujeres de Nuevo Almaguer, especialmente quienes habitan la parte alta de la comunidad. Ninguna de las participantes informó haber sido víctima directa de agresiones sexuales. Sin embargo, sí hablaron de varios casos de abuso sexual en la colonia que han llegado a sus manifestaciones más extremas en las formas de violación y feminicidio.

La mayor parte de las mujeres en los grupos focales hablaron de acoso sexual, contra ellas o sus hijas y nietas. Los métodos de investigación-acción participativa generaron un entorno de confianza para que algunas mujeres hablaran sobre la violencia en sus hogares. A partir de estos acercamientos se empezó a tratar el tema de violencia familiar.

La violencia familiar es narrada por las mujeres de Nuevo Almaguer como una experiencia que genera enfermedades como la depresión, principalmente cuando el maltrato de las parejas está acompañado de infidelidad. De acuerdo con el testimonio de algunas de ellas, en este entorno las iglesias han representado un refugio para contener la tristeza, e incluso la recurrencia de pensamientos suicidas. Sin embargo, el acercamiento a las iglesias no ha impedido que los maltratos continúen reproduciéndose.<sup>6</sup>

<sup>6</sup>Señora adulta, Grupo focal Actividad de Repostería, 3 de octubre de 2017.

Los testimonios de las mujeres de Nuevo Almaguer que participaron en esta investigación arrojan información importante para enmarcar la violencia contra la mujer en el concepto de violencia crónica, ya que están involucradas en espirales crecientes de violencia que afectan sus relaciones sociales y sus posibilidades de participación ciudadana (Pearce, 2007; Adams, 2012).

En el proceso de investigación también se analizó que en Nuevo Almaguer hay importantes redes de apoyo de mujeres. Sin embargo, para varias de ellas es difícil reconocerlas como redes de apoyo y, a su vez, reconocer el potencial transformador que éstas pueden llegar a tener replicándolas más allá del trabajo con unas cuantas vecinas muy cercanas.

En una actividad realizada en casa de una de las habitantes de Nuevo Almaguer, dos participantes dieron testimonios sobre actos de violencia en las calles que les generaban temor. En particular, uno de sus comentarios hace referencia a cómo la violencia en las calles inhibe el ambiente de negocios.<sup>7</sup> Esta condición vulnera directamente cuatro dimensiones de la seguridad humana de estas mujeres: personal, económica, alimenticia y comunitaria.

Las vulneraciones a la seguridad humana tienen efectos directos en el ejercicio de los derechos humanos. Por lo tanto, el hecho de que las mujeres de Nuevo Almaguer vean limitados sus derechos por las amenazas que perciben en la calle y en el hogar dificulta el que puedan romper las dependencias que las mantienen inmersas en ciclos de violencia (Olamendi y Salgado, 2017: 47).

<sup>7</sup>Grupo focal Actividad de Repostería, 3 de octubre de 2017.

La reacción de los hombres de la comunidad frente a la violencia y a su vulnerabilidad social es distinta. Por ejemplo, un adolescente de Nuevo Almaguer señaló que él llevaba consigo una navaja (y la mostró al grupo) sólo para defenderse en caso de que sea necesario.<sup>8</sup> La única mujer del grupo dijo “esas son cosas de los chavos, o de las prostitutas, las prostitutas sí llevan cuchillos, pero no las mujeres que se dan a respetar”. Claramente, nociones de masculinidad, así como de qué significa ser una mujer “respetuosa” contribuyen a moldear el comportamiento y las estrategias que frente a la inseguridad adoptan hombres y mujeres en Nuevo Almaguer.

Asimismo, en diversas entrevistas a profundidad posteriores con hombres de Nuevo Almaguer, se recopilaron testimonios de cómo grupos de hombres se organizan para vengarse en casos de conflictos vecinales. Por ejemplo, en una entrevista a profundidad realizada a un hombre adulto en Nuevo Almaguer,<sup>9</sup> se dio cuenta de la manera en que este vecino llamaba a otros hombres adultos de la comunidad cuando necesitaba resarcir algún problema o enfrentar con violencia a otra persona. Este hombre señaló al equipo de investigación la alta frecuencia de lo que él llamó “venganzas”.<sup>10</sup>

<sup>8</sup>Grupo focal con Jóvenes Escolarizados, CETIS, 18 de mayo de 2017.

<sup>9</sup>18 de abril de 2018.

<sup>10</sup>Las encuestas longitudinales y otros estudios académicos no permiten captar plenamente información sensible, como los patrones de venganza organizada entre vecinos de sexo masculino. F (hombre) y L (mujer). Grupo de enfoque con Jóvenes Escolarizados, turno vespertino, CETIS Guadalupe, 18 de mayo de 2017.



Las y los jóvenes de Nuevo Almaguer:  
delincuencia juvenil, conflicto con las autoridades  
policiales y procesos de estigmatización/discriminación

Después de realizar la prueba piloto y las marchas exploratorias en Nuevo Almaguer (enero-febrero de 2017), el equipo de investigación decidió desarrollar diversas actividades con dos grupos separados de jóvenes: escolarizados y no escolarizados. Las primeras actividades en campo mostraron una experiencia diferenciada frente a la violencia y el delito por parte de ambos grupos.

Con respecto a los jóvenes escolarizados, se logró un acuerdo con las autoridades del CETIS 101, un bachillerato técnico, para trabajar con los jóvenes de Nuevo Almaguer que estudian ahí. El trabajo con los jóvenes no escolarizados se realizó en la calle y en diversos espacios comunitarios, a través de distintos mecanismos de convocatoria.

Un hallazgo importante logrado a través de métodos de investigación-acción participativa con jóvenes del CETIS surgió a partir de una discusión de la vulnerabilidad que sienten cuando roban en sus casas. En estos escenarios, hubo una coincidencia entre los y las jóvenes en considerar legítimo entrar a otras casas para “recuperar” artículos similares a los que fueron robados a ellos y sus familias. Un joven en el grupo comentó que había robado un celular en la calle esa mañana para compensar que le habían robado su celular un día antes.<sup>11</sup> El resto del grupo respaldó esta acción, que consideraban compensatoria, no un delito.

<sup>11</sup>F. Grupo de enfoque con Jóvenes Escolarizados, turno vespertino, CETIS Guadalupe, 18 de mayo de 2017.

La respuesta del grupo ante este caso muestra una distorsión de la cultura de la legalidad provocada por patrones recurrentes de vulneración a la seguridad personal de los jóvenes en Nuevo Almaguer. La recurrencia cotidiana de delitos patrimoniales de baja cuantía en su barrio provoca que estos jóvenes generen mecanismos de adaptación y resistencia que los hacen cometer actos ilícitos y legitimarlos a partir de un discurso compensatorio.

En la discusión posterior con el grupo de jóvenes del CETIS, prevaleció una sensación de abandono por parte de la autoridad como mediadora o como árbitro para solucionar conflictos de manera no violenta. Los jóvenes del CETIS dijeron que no ubican una policía de proximidad y amigable con la ciudadanía, que en la administración anterior y en la actual se comportan igual: no responden a llamadas de emergencia, sólo entran a la comunidad a reprimir, extorsionar y a fabricar culpables.

La creación de una policía de proximidad ha sido tradicionalmente entendida como uno de los principales logros que reportan las intervenciones multisectoriales entre 2012 y 2015 en Nuevo Almaguer. Sin embargo, por medio de la metodología de co-construcción se pudo documentar que la ciudadanía no sólo desconoce que alguna vez se creó una Guardia de Proximidad en el municipio, sino que desconfía profundamente de la autoridad policial local. En diversos grupos de enfoque y entrevistas a profundidad, los adultos del lugar compartieron la percepción negativa que los jóvenes manifestaron con respecto a la policía.

Para otros jóvenes del entorno comunitario (no escolarizados), es común que la policía entre a la colonia para abusar de los jó-

venes, golpeándoles y sometiéndoles a distintos tipos de maltrato, incluso tortura. La falta de confianza de los jóvenes de Nuevo Almaguer en las autoridades inhibe las denuncias de estos actos, por lo que no es posible encontrar registros públicos y denuncias de este tipo de situaciones.

Otro de los temas más recurrentes en los grupos con jóvenes fue la discriminación de la que se sienten objeto y la manera que son estigmatizados por adultos de Nuevo Almaguer y por personas externas a la comunidad. Uno de los actores extracomunitarios que más los victimiza es la policía, tanto la investigadora del estado como la preventiva municipal. Es interesante observar que los jóvenes de Nuevo Almaguer distinguen muy bien (a diferencia de los jóvenes en muchas otras partes de México)<sup>12</sup> las características de las fuerzas de seguridad que operan en la zona: municipales, Fuerza Civil, investigadores, Federales, Ejército, Policía Militar, Marinos. Este conocimiento se deriva de interacciones muy difíciles y de procesos complejos de victimización.

Este hallazgo contrasta con los diagnósticos de las intervenciones multisectoriales en Nuevo Almaguer<sup>13</sup> que tuvieron lugar previo a este proceso de investigación. Los testimonios de los jó-

<sup>12</sup>*Cfr.* Encuesta de Victimización y Percepción del Delito, INEGI, 2018, secciones 2 y 3.

<sup>13</sup>En 2012 se realizaron dos importantes diagnósticos sobre la situación delictiva y sociodemográfica en Nuevo Almaguer, así como de la Guardia de Proximidad. El primero estuvo a cargo de usaid (Plan Maestro Comunitario de Prevención del Delito y de la Violencia. Polígono Nuevo Almaguer, Guadalupe, Nuevo León, 2012) y el segundo estuvo a cargo de la Secretaría de Gobernación (Sistematización de la Implementación de la Guardia de Proximidad en el Municipio de Guadalupe, NL, 2015). El primer documento dedica una de las secciones del apartado “Diagnóstico situacional” a los y las jóvenes de Nuevo Almaguer. Se indica que la población juvenil de Nuevo Almaguer no tiene graves problemas con la policía (USAID, 2012: 29); en el segundo documento (Segob,

venes no sólo desconocen la creación u operación de una policía de proximidad, sino que relatan procesos de violencia crónica entre policías y jóvenes, sustentados por casos muy graves de abuso y maltrato.

En términos de procesos de estigmatización, tanto jóvenes como adultos utilizan palabras como “cholo” y “drogadicto” cuando quieren referirse a la conducta de un joven de sexo masculino en la comunidad que perciben como distinta o indeseable. Para denostar a una joven de sexo femenino utilizan, de manera casi invariable, el término “prostituta”, ocasionalmente completado con el adjetivo “mariguana”. Estas palabras no sólo discriminan y refuerzan los ciclos de violencia en Nuevo Almaguer, sino que marginan a sus habitantes, principalmente a las mujeres, quienes ven coartada su libertad de acción y apropiación del espacio público al ser catalogadas como “prostitutas” cuando no están en sus casas cuidando de sus hermanos o familiares.

La marginación que provoca la estigmatización no sólo motiva que quienes se perciben como mayoría o grupo principal en Nuevo Almaguer desconfíen y sospechen de los “otros”, sino que directamente los lleva a responsabilizarlos de las conductas violentas y delictivas que les afectan. Tanto en las marchas exploratorias como en los grupos de enfoque y entrevistas a profundidad se pudo observar reiteradamente la estigmatización de aquellos que se consideran diferentes.<sup>14</sup> Varios grupos de jóvenes que se aso-

---

2015: 12) se señala que la población juvenil conoce y respalda el trabajo de la Guardia de Proximidad.

<sup>14</sup>Grupo de enfoque con jóvenes, 12 de mayo de 2017.

cian en pandillas son percibidos como delincuentes, aunque en realidad no realicen actividades delictivas o incluso actividades antisociales, tales como escuchar música a alto volumen, ensuciar la calle, pintar grafiti, insultar a transeúntes, entre otras.<sup>15</sup>

Hay una posición ambivalente sobre el impacto que tuvieron los grupos armados ilegales en Nuevo Almaguer, previo a su salida en 2013. En principio, el equipo de investigación partió del entendimiento (sustentado más adelante por varios testimonios, sobre todo en los grupos de enfoque con mujeres)<sup>16</sup> de que la presencia de grupos armados ilegales constituyó una constante amenaza para la comunidad, limitando la posibilidad de utilizar espacios públicos destinados originalmente a la recreación. De acuerdo con los testimonios en grupos de enfoque con mujeres, jóvenes escolarizados, no escolarizados y entrevistas a adultos mayores, la presencia de grupos armados ilegales incidió en el mayor consumo y venta de drogas entre los jóvenes de la comunidad.

La presencia de estos grupos y la violencia con la que se desenvuelven también dividió a los vecinos y evitó la convivencia. Sin embargo, tanto en entrevistas como en grupos de enfoque, diversos participantes señalaron que los grupos armados ilegales (mientras no estén en pugna con otro grupo por el territorio) pueden ser un factor de estabilidad, porque “nadie más entra”.

Con la salida de los Zetas y del Cártel del Golfo de Nuevo Almaguer, disminuyó drásticamente la presencia de grupos arma-

<sup>15</sup>Estas actividades “antisociales” corresponden a conductas que no están tipificadas como delito en el Código Penal de Nuevo León o en el nacional.

<sup>16</sup>*Cfr.* Audio de Pruebas Piloto iniciales (Grupo de enfoque con mujeres), 2 de febrero de 2017.

dos ilegales. Sin embargo, está presente hoy en día un grupo de jóvenes que se reúne en las esquinas de las calles a beber alcohol y consumir drogas, cuyos miembros pueden estar relacionados o no con actividades delictivas, pero que cuentan con el reconocimiento y respeto de los vecinos de la comunidad. Algunos vecinos han reconocido que incluso suelen recurrir a este grupo cuando tienen problemas personales que requieren un “ajuste de cuentas”, como mandar golpear o amenazar a alguien que les ha causado algún tipo de daño. Esto también refleja una respuesta de la comunidad a problemas sociales que esquiva la acción estatal, por falta de confianza en los sistemas policial y de justicia, y que, a su vez, conlleva a reproducir los niveles de violencia que aquejan a la comunidad.

### Análisis de respuestas e intervenciones

Los procesos de co-construcción de conocimiento entre el equipo de investigación y actores comunitarios (principalmente con mujeres y jóvenes) motivó diversas discusiones y reflexiones sobre las respuestas de la comunidad y de las autoridades a los problemas que se identificaron en Nuevo Almaguer. Para la mayoría de los problemas identificados, la respuesta por parte de la comunidad ha sido débil, si acaso reactiva. La mayor parte de los vecinos espera de manera pasiva los apoyos del municipio; para ello colaboran con líderes vecinales que trabajan para las autoridades municipales. Algunas vecinas (todas mujeres) han intentado organizarse de manera independiente para reclamar servicios y dere-

chos. Sin embargo, esos esfuerzos han sido frenados por líderes vecinales que trabajan para el ayuntamiento o que están relacionados con partidos políticos.

Los patrones de clientelismo y dependencia que se han identificado en Nuevo Almaguer generan una ciudadanía cuya actividad se orienta a los ciclos de proyectos que les ofrecen actores gubernamentales y no gubernamentales, así como un Estado (representado por las autoridades municipales) que lejos de ser efectivo, basa su acercamiento a la comunidad en agendas e intereses de preservación del poder que no necesariamente coinciden con la lógica de la generación de agencia en la comunidad. Es decir, el rumbo de la participación ciudadana en Nuevo Almaguer es completamente distinto a la ruta de desarrollo social y generación endógena de poder.

Uno de los procesos más interesantes y apolíticos de organización comunitaria es la venta solidaria de alimentos en la “ex Capilla”. Cáritas Monterrey, junto con el gobierno estatal de Nuevo León, gestionan alimentos perecederos y no perecederos que son donados o vendidos a muy bajo precio por los comerciantes de la Central de Abastos local y algunas cadenas de supermercados, formado un banco de alimentos. Se trata de comida en buenas condiciones, pero próxima a alcanzar su fecha de caducidad.

Un grupo de mujeres muy bien organizadas y con capacidad de liderazgo en Nuevo Almaguer formaron un comité de voluntarias —originalmente capacitado por Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC) en la década de 1990— encargadas

de gestionar el servicio de transporte de alimentos, llevar la contabilidad y coordinar a sus vecinos de las colonias Nuevo Almaguer, Unidad Piloto y Vicente Ferrer para armar los paquetes de despensa que se pondrán a la venta, ordenar los espacios de distribución, despachar y limpiar. Hombres y mujeres trabajan por igual en un ejercicio autogestivo y bien coordinado.

¿Qué hace distinto este proceso? ¿Por qué este grupo de mujeres de Nuevo Almaguer participa en la distribución solidaria de despensas y no en otros procesos de desarrollo democrático y de ciudadanía participativa?

A partir de actividades de observación participativa de esta actividad, el equipo de investigación observó que el apego que estas mujeres tienen a la Iglesia católica ha sido un factor fundamental para que este esfuerzo se mantenga a flote. Ya que Cáritas es una organización civil religiosa, ha sido más sencillo para ellas encontrar la legitimidad e importancia de su esfuerzo ante los ojos de sus vecinos, familias, los líderes locales e incluso ellas mismas.

## Propuestas desde abajo

Además de identificar los patrones de violencia crónica que impactan a Nuevo Almaguer, los participantes y el equipo de investigación, en un proceso de co-construcción, generaron propuestas que buscan mitigar la violencia crónica y sus efectos. En el cuadro 1 se retoman algunas de las propuestas más relevantes.



Cuadro 1

SÍNTESIS DE PROPUESTAS DE LA AGENDA DE SEGURIDAD HUMANA DE NUEVO ALMAGUER  
QUE SE RELACIONAN CON LA MITIGACIÓN DE LA VIOLENCIA CRÓNICA

| <i>Problema social</i>                               | <i>Propuestas</i>  | <i>A quién se dirigen</i>   |
|--|--|-----------------------------|
| Presencia de vendedores de droga y robos             | <p>Muchos jóvenes están conscientes de las consecuencias inmediatas de participar en la venta de drogas, pero no del daño que causa a personas y comunidades enteras. Proponemos entonces trabajar con este grupo de la comunidad sobre dicho tema, facilitando su participación en programas voluntarios de capacitación para el trabajo y autoempleo.</p> <p>Realizar cursos de capacitación en mediación comunitaria en la colonia y con la participación de jóvenes y el mayor número de vecinos y vecinas posible, para que todos entendamos la importancia de hablar para resolver nuestros problemas.</p> <p>Realizar recorridos por la comunidad con policías mujeres o grupo de vecinos que rondan las zonas que hemos reconocido como puntos peligrosos como la cancha de Las Chivas. Las mujeres jóvenes y adultas de la colonia pensamos que las mujeres policía son más honestas y menos violentas que los hombres, por lo que creemos que nos sentiríamos más seguras con ellas.</p> <p>Construir un centro comunitario en un lugar que sea de fácil acceso, que no esté muy arriba o muy abajo y que también permita a todos los vecinos y autoridades observar el movimiento en la colonia.</p> <p>Organizar la creación de grupos de vecinos vigilantes independientes del municipio que avisen a la colonia de situaciones peligrosas como balaceras, peleas o calles por donde es peligroso pasar, sin olvidarse de las personas que no tienen redes sociales.</p> <p>Evitar resolver nuestros problemas entre vecinos de manera violenta, no ser groseros y abusivos con otros. Aunque estén haciendo algo que nos moleste, tratar de resolverlo hablando o con el juez de barrio y decirle a otros que también lo hagan así, para comenzar a respetarnos.</p> | Autoridades gubernamentales |
| Consumo de alcohol y drogas ilícitas en las esquinas | <p>Involucrar a las familias en los programas dirigidos a la juventud que se llevan a la comunidad.</p> <p>No juzgar a los vendedores y consumidores de droga y que, en su lugar, nos ayuden a pensar cómo podemos involucrarnos todos en la rehabilitación de estas personas para lograr la armonía de la colonia.</p>  | Autoridades gubernamentales |

|   |   |  |
|---|---|--|
|   | <p>Convertir programas dirigidos a los jóvenes de la colonia en programas permanentes, sobre todo los que promueven la convivencia y les ayudan a encontrar un trabajo y a ser más seguros de sí mismos. Éstos han sido muy positivos, pero no se les ha dado continuidad.</p> <p>Apoyar a que hagamos una reconstrucción colectiva de la historia de nuestra colonia, que reconozca a las personas que la fundaron y a personas importantes de la comunidad como gente adulta, líderes y jóvenes que han hecho la diferencia. También que nos apoyen en la reflexión sobre el futuro que deseamos para Nuevo Almaguer y su gente.</p>  | Sociedad civil   |
| Situaciones que afectan la seguridad de las mujeres | <p>Ampliar la cobertura y la difusión de programas de apoyo a las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia, que son llevados a cabo por el instituto de la mujer u otras agencias, para que sean más asequibles a las vecinas de Nuevo Almaguer.</p> <p>Crear guarderías comunitarias subsidiadas por el gobierno, y operadas por las mujeres de la comunidad para que, además de darles empleo, nos permita solidarizarnos con otras mujeres de la comunidad.</p> <p>Darle continuidad y ampliar los programas dirigidos a hombres que se han implementado en la colonia, sobre el problema de la violencia intrafamiliar y asuntos de género.</p> <p>Formar cooperativas de mujeres que les permitan tener actividades económicas que den seguimiento formal a los cursos de capacitación del gobierno y las asociaciones civiles.</p> <p>Animar y apoyar talleres de “mujeres tejedoras de la historia de la comunidad”, que les invite a hacer visible a ellas y al resto de la colonia la historia de Nuevo Almaguer y sus habitantes, y que les invite a trabajar juntas y vincularse entre ellas.</p> | <p>Autoridades gubernamentales</p> <p>Sociedad civil</p> <p>Comunidad</p>              |
| Situaciones que afectan la seguridad de los jóvenes | <p>Mejorar la capacitación de la policía en derechos humanos para que tengan un mejor trato hacia los jóvenes de nuestra comunidad, para que podamos confiar en ellos y sentimos protegidos cuando se acerca una patrulla y para disminuir la corrupción.</p> <p>Llevar a cabo talleres y actividades que permitan acercar a los jóvenes y a los elementos de la policía para mejorar la relación entre ambos.</p> <p>Ser sensibles a la realidad de los jóvenes y evitar pensar que sólo por ser jóvenes son delincuentes. Acercarnos y platicar con ellos y ellas para comprenderlos y saber si podemos ayudarles en algo en vez de sólo juzgarlos.</p> <p>Financiar actividades de preparación para exámenes de admisión a escuelas secundarias, preparatorias y universidades y regularización de materias, dentro de la colonia, con la participación de jóvenes de Nuevo Almaguer que tengan mayores grados escolares y puedan ayudar a sus vecinos.</p>  | <p>Autoridades gubernamentales</p> <p>Comunidad</p> <p>Autoridades gubernamentales</p> |

## Conclusiones

Los hallazgos del proceso de investigación realizado en Nuevo Almaguer a lo largo de dos años apuntan hacia la existencia de factores muy complejos que generan y perpetúan la violencia social en esta colonia. Entre éstos destacan el aislamiento geográfico y la marginación (acceso diferenciado a desarrollo); la compleja apropiación y comprensión de la cultura de la legalidad (iniciando con la apropiación ilegal de terrenos hace 20-30 años y con conductas antisociales en la actualidad); la vulnerabilidad social causada por la falta de regularización de la propiedad; la violencia de género y violencia familiar; la segregación y estigmatización que sufren los jóvenes y las mujeres; la existencia de ciclos de venganza; conflictos intergeneracionales y hostigamiento por parte de líderes partidarios.

Ante este intrincado escenario, es importante destacar que la metodología de “seguridad desde abajo” permitió generar y validar información sobre violencia crónica que no se obtiene a través de métodos cuantitativos, ni a través de aproximaciones regulares de autoridades municipales a la población. La confianza generada entre el equipo de investigación y los participantes permitió diálogos e interacciones francas y abiertas, así como el análisis de problemas desde una perspectiva muy realista.

Los límites más serios a la aplicación de esta metodología fueron la fatiga y desconfianza de los pobladores locales frente a intervenciones sociales que han arrojado pocos resultados y el temor al hostigamiento de líderes partidistas al participar en un

proyecto que no era ni partidista ni gubernamental. Sin embargo, esto no impidió la redacción de una Agenda de Seguridad Humana basada en el análisis de problemas de violencia e inseguridad, con insumos y propuestas que recuperan las voces de los habitantes de Nuevo Almaguer.

## Fuentes consultadas

- ADAMS, T. (2012), *La violencia crónica y su reproducción: tendencias perversas en las relaciones sociales, la ciudadanía y la democracia en América Latina*, Washington, Woodrow Wilson Center.
- CARRIÓN, F. (1995), “De la violencia social a la convivencia ciudadana”, *Ecuador Debate*, núm. 34, pp. 59-78.
- GARCÍA ÁLVAREZ, L. (2009), “El continuum de las violencias en el contexto del noreste de México. Notas desde una experiencia de investigación social”, *Abya-yala: Revista sobre Acceso à Justiça e Direitos na América*, vol. 1, núm. 3, pp. 113-134.
- GARCÍA ORTEGA, R. (2001), “Asentamientos irregulares en Monterrey, 1970-2000. Divorcio entre planeación y gestión urbana”, *Frontera Norte*, vol. 13, núm. 2E, pp. 119-155.
- GLASER, B. y A. Strauss (2006), *Discovering Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Londres, Aldine Transaction.
- INEGI (2010), *Perfil Sociodemográfico de los Estados Unidos Mexicanos. Censo de Población y Vivienda 2010*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- LAB, S. P. (2010), *Crime Prevention. Approaches, Practices and Evaluations*, New Providence, LexisNexis.
- LAPLANCHE, J. (1999), *Essays on Otherness*, Londres, Routledge.

- OLAMENDI, P. y J. Salgado (2017), *Manual de capacitación de agentes policiales*, México, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- PEARCE, J. (2007), *Violence, power and participation: Building citizenship in contexts of chronic violence*, Brighton, Institute of Development Studies.
- PNUD (2014), *Índice de Desarrollo Humano Municipal para México: nueva metodología*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (2015), *Índice de desarrollo humano para las entidades federativas de México. Avance continuo, diferencias persistentes*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Secretaría de Gobernación (2015), *Sistematización de la implementación de la Guardia de Proximidad en Guadalupe, NL*, México, Segob.
- SHERMAN, L., D. Farrington, D. Welsh y D. MacKenzie (2004), *Evidence-based Crime Prevention*, Londres, Routledge.
- USAID-Programa de Convivencia Ciudadana (2012), *Plan maestro comunitario de prevención del delito y la violencia. Polígono Nuevo Almaquer, Guadalupe, Nuevo León*, México, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Ver, oír y callar:  
violencia crónica en Apatzingán  
y la necesidad de co-construir  
seguridad humana desde abajo

*Luz Paula Parra Rosales, Eduardo David Pérez Lara,  
Julio César Franco Gutiérrez, Alan Pavel Vallejo Chavarría*

La violencia en Apatzingán es un caso paradigmático que refleja el fracaso de una política pública de seguridad diseñada e impuesta “desde arriba”, principalmente militarizada y punitiva, que ataca los síntomas de la violencia más que el histórico cúmulo de factores económicos y sociopolíticos que permitieron su crecimiento exponencial hasta convertirse en una epidemia.

De Apatzingán partió la llamada “guerra contra las drogas” en el sexenio del expresidente Felipe Calderón (2006-2012), con el Operativo Conjunto Michoacán, y desde entonces ha sido un laboratorio de políticas públicas fallidas y contraproducentes que han exacerbado la inseguridad y contribuido a promover distintas expresiones de violencia crónica, así como un trauma progresivo y degenerativo entre sus pobladores.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>El trauma progresivo es “el daño producido por la violencia institucionalizada a sujetos concretos, se extiende a los miembros de la sociedad en su conjunto; a las estructuras que los albergan, a las normas que rigen su convivencia y a las instituciones que regulan la vida ciudadana con base a valores y principios que fueron hegemónicos. Se trata de un proceso de alteración profunda de la institucionalidad política, cultural y social” (Kovalskys, 2006: 2).

Si bien es cierto que las condiciones de violencia e inseguridad se han incrementado en todo México, es a nivel local —como es el caso de Apatzingán— en donde se expresa de forma más alarmante el continuo deterioro de la seguridad humana de sus habitantes, la incidencia criminal y la incapacidad de las instituciones del Estado mexicano para responder efectiva y equitativamente a las demandas de provisión de seguridad para todos los habitantes de las comunidades.

En Apatzingán, la inoperancia gubernamental y las actividades criminales han impactado a toda la población de forma cada vez más cotidiana, aunque diferenciada, sin que se perciban mejoras o intentos de cambio por parte de los distintos niveles de gobierno. Ha sido particularmente preocupante la inacción y/o desvinculación de las autoridades municipales, quienes han delegado esta responsabilidad a las autoridades estatales y federales a través del Mando Único y otros programas de prevención y atención a la inseguridad “desde arriba” que han probado ser negativos.

Apatzingán es un caso especialmente interesante porque, contrario a aquellas explicaciones que atribuyen la violencia criminal a la ausencia del Estado o de la debilidad institucional, en este municipio el aparato gubernamental ha tenido capacidad de acción pero se ha convertido en otro actor generador o reproductor de violencia.

El presente capítulo explora cómo en Apatzingán, particularmente en la colonia Lázaro Cárdenas, los habitantes han vivido oleadas históricas de violencia e inseguridad ante las cuales han desarrollado diferentes estrategias de adaptación o mitigación

individuales y colectivas para hacerles frente. Dichas estrategias, algunas legales, otras ilegales, reproducen o generan nuevas formas de violencia en algunos casos que conducen a un nivel creciente de indefensión y de trauma progresivo-degenerativo.

Las respuestas diferenciadas por parte de los habitantes para proveerse de seguridad han dependido de su acceso a recursos materiales (condiciones socioeconómicas) e inmateriales (conexiones con actores estatales o no estatales). Por tanto, la posibilidad de tener acceso a alternativas de provisión de seguridad privada o pública constituye un privilegio derivado de los recursos antes mencionados. Lo anterior debilita la capacidad de agencia individual y colectiva de la población e imposibilita un cambio de estrategia que convierta la seguridad en un bien público al que tengan acceso equitativo todas las personas.

El objetivo del presente capítulo es analizar, a partir de la metodología de co-construcción descrita en la introducción, la complejidad de la violencia crónica que se vive en la colonia Lázaro Cárdenas y la posibilidad de construir una agenda local de seguridad humana que contribuya a mejorar las respuestas de seguridad.

El presente capítulo se divide en cinco partes. En la primera se abordará un breve panorama general sobre la trayectoria de la violencia en Apatzingán. La segunda parte se enfocará a un diagnóstico de la violencia y la inseguridad desde abajo. En la tercera parte se presentará el trauma progresivo como la implicación más notable de la violencia crónica. En seguida se expondrán los factores institucionales que posibilitan la violencia crónica y el trau-



ma progresivo. Finalmente, se presentarán algunas posibles respuestas a la violencia crónica y sus impactos, en aras de co-construir una seguridad más humana e incluyente.

## Una larga trayectoria de violencia e inseguridad en Apatzingán

En Apatzingán, los fenómenos de inseguridad y violencia actuales cuentan con una larga historia y con niveles de afectación que pueden caracterizarse como endémicos (Zepeda, 2016). Predominantemente rural, con clima y suelos fértiles adecuados para el agro, la región de Tierra Caliente a la que pertenece el municipio es propicia para la producción de marihuana y amapola, además de contar con recursos forestales y mineros muy ricos.

Esta región posee extensas zonas elevadas y agrestes que difícilmente son vigiladas o controladas por los agentes del Estado, por lo que han servido históricamente de santuario a grupos rebeldes o delincuenciales. Adicionalmente, se ubica próxima a distintas zonas económicas con importantes infraestructuras modernas de comunicación, tanto portuarias como terrestres (Maldonado, 2010, 2012; Gledhill, 1995).

Su prolongado aislamiento generó entre sus habitantes un modelo de comportamiento particular, que antepone los intereses individuales a la legalidad y a la familia frente al conjunto social. Su código moral incluye redes de silencio y solidaridad arraigadas a la región de origen, lo que facilita la evasión de la justicia y diversas complicidades. El narcotráfico se ha beneficiado de esta

disposición, consolidándose como un medio de movilidad social y como un estilo de vida (Maldonado, 2012).

Sin embargo, no sólo los criminales han ejercido violencia en la región. Destaca también la violencia estatal, la cual se instrumentalizó mediante la criminalización de la disidencia política (Maldonado, 2010 y 2012; Guerra Manzo, 2002, 2017; Romain Le Cour, 2014; Zepeda, 2016 y 2018) y la implementación de prácticas políticas típicamente priistas como el clientelismo, el corporativismo y el asistencialismo condicionado, las cuales han desmovilizado y disminuido la autonomía de movimientos sociales o ciudadanos autónomos.

El cultivo de enervantes tiene sus orígenes en la década de los setenta el siglo pasado, a raíz de la crisis que experimentaron la producción de limón y aguacate en la región y como resultado de la creciente demanda de droga en Norteamérica y en el Viejo Continente (Valdés, 2013). Durante la última década, Apatzingán se ha convertido, junto con algunos municipios colindantes, en uno de los mayores productores de las drogas sintéticas (cristal-metanfetamina) que se producen en laboratorios clandestinos en México. Si a lo anterior le añadimos la extracción de recursos de la economía legal e ilegal por medio de distintos tipos de extorsiones, esta zona resulta sumamente lucrativa para las organizaciones criminales nacionales, lo que sin duda ha potencializado el conflicto entre estos grupos y en contra de distintos agentes estatales (Zepeda, 2016: 189).<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Los grupos criminales que han buscado el monopolio de los distintos negocios ilícitos en la región y en el estado se han sucedido abruptamente en el pasado reciente,

Como se mencionó, la violencia estatal atraviesa de manera importante la historia de esta región. Tierra Caliente ha sido tradicionalmente “estigmatizada como una región habitada por individuos incivilizados, violentos y propensos a lo ilegal” (Maldonado, 2012), lo que permitió a distintos gobiernos justificar y ejercer políticas de pacificación sobre su población (González, 1991).

En distintos periodos se logró la pacificación de facto o la “pax narca” a través de pactos implícitos o abiertas complicidades entre autoridades estatales y municipales con los distintos grupos criminales hegemónicos (Zepeda, 2016). Estos “acuerdos de complicidad” rebasaron la simple corrupción, descansando en tácitos intereses de mutuo beneficio, como recursos económicos para elecciones a cambio de apariencia democrática electoral (Ernst, 2016b: 4). En este sentido, tanto la Familia Michoacana como los Templarios lograron establecer un “monopolio criminal territorial” que incidió en la disminución temporal de la violencia en determinados momentos (Zepeda, 2016: 168).

El 11 de diciembre de 2006 dio inicio la estrategia de combate frontal a los grupos del crimen organizado por parte del gobierno federal de Felipe Calderón Hinojosa. El Operativo Conjunto Michoacán tuvo como objetivo la coordinación de las instituciones federales, estatales y municipales para el ataque a la delincuencia

---

generando con ello diversas oleadas de violencia y reacomodos, entre ellos destacan: Los Valencia o Milenio (*ca.* 1989-2003), Los Zetas (*ca.* 2003-2006), La Empresa-Familia Michoacana (*ca.* 2006-2011), los Caballeros Templarios (*ca.* 2011-2014), algunos grupos de autodefensas (2013-2014) y actualmente Los Viagras (hermanos Sierra Santana) (Valdés, 2013; Gil, 2015b, así como otras células criminales del Cártel Jalisco Nueva Generación y la Nueva Familia Michoacana.

organizada; la erradicación de la producción, venta y distribución de drogas ilícitas; y la disminución de la violencia contra la población civil (Gil, 2015b). Desde entonces, el municipio de Apatzingán se ha mantenido en el foco de las acciones del gobierno federal.<sup>3</sup>

Como respuesta a la aguda presencia del crimen organizado y del régimen de terror impuesto por grupos delincuenciales, surgió en febrero de 2013 el Movimiento de Autodefensas michoacano (Guerra, 2017). El Estado censuró el surgimiento de las autodefensas, en tanto que retaba su monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza; mientras las autodefensas, que asumieron la responsabilidad de la provisión de seguridad en sus comunidades, reclamaron al Estado no cumplir con su función de provisión de seguridad (Zepeda, 2016).

El gobierno federal reaccionó tardíamente con la creación de la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el estado de Michoacán que operó durante 2013-2014 (Gil, 2015b). La Comisión implementó una ofensiva de tipo contrainsurgente sobre el grupo criminal de los Caballeros Templarios, adoptando una alianza coyuntural con algunos de los grupos de autodefensa. A pesar de la gran cantidad de recursos con los que contó, la Comisión no logró consolidar el Estado de derecho. Más aún, la intervención federal a

<sup>3</sup>Tres eventos concretos lo demuestran: en primer lugar, la firma del convenio de incorporación al Mando Único, en octubre de 2015. En segundo lugar, durante el gobierno de Peña Nieto, el municipio fue uno de los focos prioritarios de las estrategias del Programa Nacional Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia hasta el año 2016; y en tercer lugar, se mantiene como beneficiario activo del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg, antes Subsemun).

través de la Comisión lesionó profundamente el pacto federal con la entidad, desintegró cuerpos de policía municipales —como el de Apatzingán, en 2014— sustituyéndolos inadecuadamente por Policías Federales y soldados, y posteriormente con el Mando Único. Adicionalmente, recurrió a la histórica estrategia de cooptación y criminalización de las disidencias. Aquellos miembros de las auto-defensas que no aceptaron subordinarse bajo la figura de Guardias Rurales fueron criminalizados y perseguidos, o bien eliminados de forma violenta (Castellanos, 2015).

En suma, los factores históricos que marcan la situación de violencia e inseguridad en la región son de tipo estructural y simbólico-cultural. Y sus estragos se han profundizado por intervenciones del gobierno federal de tipo militarizado, que han excluido la construcción de condiciones sociales que permitan establecer la paz en la región.

### Diagnóstico de la violencia y la inseguridad desde abajo

El análisis que aquí se presenta es resultado de la investigación participativa orientada a la acción realizada entre los años 2016 y 2018, la cual involucró un proceso de diálogo e intercambio de conocimientos con 116 personas, 63 residentes de la colonia Lázaro Cárdenas y 53 actores socio-políticos relevantes del municipio de Apatzingán.

Las actividades de investigación incluyeron la realización de conversatorios, círculos de paz, actividades lúdicas, entre otras,

que permitieron la construcción de confianza y la reflexión sobre los problemas de seguridad y las distintas expresiones de violencia en la ciudad.

La investigación evidenció que los habitantes de la colonia Lázaro Cárdenas viven en una comunidad victimizada, asediada por distintas formas de violencia, por la hegemonía predatoria del crimen y la presencia intermitente de un Estado militarizado y punitivo que es incapaz o no está dispuesto a garantizar la seguridad de todos sus habitantes.

En esta colonia se evidenció la desigualdad en la provisión de seguridad pública entre sus pobladores, dependiendo de los recursos materiales e inmateriales a su alcance. Durante los recorridos de campo se observó que en la parte alta, la más marginada y que cuenta con los más bajos índices de bienestar, existían muy pocos o escasos servicios públicos y una gran irregularidad en la propiedad de los predios (muchos de éstos abandonados y en donde se denuncian un gran número de crímenes). Asimismo, se observaron calles sin pavimentar que entorpecen el desplazamiento de los agentes de seguridad pública y que, por el contrario, se convierten en espacios predilectos de los grupos que comenten diversos crímenes.

Se seleccionó a la colonia Lázaro Cárdenas como caso de estudio debido a que es la colonia más extensa y numerosa de la localidad, presentando contrastes socioeconómicos tan acentuados como los descritos en su composición territorial, así como una posición geoestratégica para grupos criminales vinculados al narcotráfico.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>La colonia Lázaro Cárdenas actualmente refleja también la pugna por el territorio ejercido entre dos grupos criminales: los Viagras y el Cártel Jalisco Nueva Generación

Esta investigación toma en cuenta análisis previos sobre la violencia producida por confrontaciones entre grupos criminales por el control territorial y por la respuesta de mano dura por parte del Estado (Ernst, 2016; Guerrero, 2018; Zepeda, 2016); sin embargo, argumenta también que la violencia que se experimenta en Tierra Caliente, Apatzingán y en la colonia Lázaro Cárdenas en particular, debe analizarse más allá del índice de homicidios (violencia letal) para incluir también otras formas de violencia no letales que lastiman e infringen daños permanentes e incluso generacionales a numerosos grupos poblacionales.

A través de la utilización de la violencia crónica como marco conceptual (Abello Colak y Pearce, 2009; Abello Colak, 2018: 295-296) y de la implementación de la metodología participativa de co-construcción de seguridad humana, fue posible entender y visibilizar la complejidad de esas otras violencias de las que no se habla ante la magnitud de los llamados crímenes de alto impacto, como el homicidio. Como ilustran los siguientes ejemplos, estas otras violencias ocurren en los espacios de interacción más personales y en los espacios comunitarios:

*En el hogar:* la dimensión más íntima de la vida en comunidad, evidenciamos violencias conocidas y silenciadas por el temor

---

(CJNG). Sin embargo, es indispensable señalar que tanto en la colonia como en el municipio de Apatzingán dominan los primeros, quienes se han caracterizado por ejercer el control social a través del terror, utilizando ejecuciones selectivas, reclutamiento forzado de jóvenes, imponiendo cuotas, incendiando negocios y automóviles (narco-bloqueos) como mecanismos de presión para exigir la liberación de alguno de sus miembros detenidos por las autoridades o el pago de las extorsiones a empresarios renuentes. Todo ello ha impactado negativamente la capacidad de agencia de los habitantes de la colonia y de los agentes municipales en general.

constante a represalias de familiares. La violencia intrafamiliar, la desintegración y la desatención de las personas en situación de vulnerabilidad, como los adultos mayores, fueron temas comunes y de mucha relevancia para la comunidad. El testimonio de una madre joven refleja una realidad común a muchas mujeres en la colonia:

...un día llegó y sin más ni más me aventó a la cama, me dio un golpe y me quitó a mi niño, estaba bebecito mi niño mayor, tenía como dos meses de nacido. Entonces, me dio tan fuerte que me sacó sangre de la nariz, yo sentía como mojadito y me miré la sangre y me dio mucho coraje, me hirvió la sangre, que me levanto y él como no se lo esperaba que le suelte un golpe así, pero con todas mis fuerzas y me acuerdo de que hasta se volteó y yo dije “no me encuentra para darme otra” y me salí corriendo (Madre joven, Lázaro Cárdenas, 27 de marzo de 2018).

*En la escuela:* los centros de enseñanza se han convertido en espacios de consumo de distintas drogas y de reproducción de acciones violentas observadas en los hogares. Los maestros identifican situaciones graves en la comunidad escolar, como “los retos cibernéticos” que alientan al suicidio o autoflagelación y el desplazamiento forzado. Asimismo, las autoridades escolares revelan que una de las razones principales para el abandono escolar es la violencia vivida en el ámbito familiar.

*En los espacios públicos:* existen pocos espacios públicos de esparcimiento para la comunidad. Por ello, los centros de reunión son muchas veces las tiendas en donde funcionan las ile-



gales máquinas traga monedas, las ruidosas rocolas y donde se venden bebidas alcohólicas sin control.<sup>5</sup> La calle también se ha convertido en un espacio especialmente inseguro para las juventudes. Es aquí en donde grupos criminales les reclutan de manera voluntaria o forzada. También es en las calles donde las distintas corporaciones de policías detienen por “sospecha” a jóvenes, en algunos casos los extorsionan o los llevan a las barandillas del Ministerio Público. Los siguientes testimonios ilustran la inseguridad que experimentan los jóvenes en espacios públicos:

Detienen a los muchachos para cumplir cuotas, pues la barandilla se ha convertido en la caja chica de la policía, ya los muchachos no pueden salir con un encendedor porque se convierten en sospechosos. Siempre se les pregunta a qué grupo pertenecen (Grupo focal, madre, Lázaro Cárdenas, 18 de julio de 2018).

A mi hijo mayor lo obligaron a entrarle [al sicariato], luego sus hermanos querían ser como él, ahora mi hijo mayor está muerto y tengo a uno de sus hermanos en la cárcel (Entrevista madre, Lázaro Cárdenas, 12 de abril de 2017).

*En el trabajo:* la seguridad económica basada en un empleo digno y bien remunerado es una de las preocupaciones y necesidades más apremiantes entre los colonos de la Lázaro Cárdenas. Hay muy pocas ofertas laborales y muchas de ellas con

<sup>5</sup>De acuerdo a la Comisión Estatal de Prevención de Riesgos Sanitarios (Coepris), Apatzingán es el municipio con el más alto consumo de alcohol entre menores de edad (Coepris, febrero de 2017).

condiciones precarias en todos sentidos (derechos laborales, estabilidad, higiene, entre otras). El problema de la baja calidad de las oportunidades de empleo en la ciudad se ve agravado por acciones de grupos criminales, tal y como lo relata un joven trabajador de la colonia:

No importa si tienes una carrera terminada, no importa si eres cortador de limón, no hay puestos laborales abiertos para nadie, a lo más que pueden aspirar las personas sin estudios, estoy hablando de alguien con secundaria, es a cortar limón, ahora ya ni siquiera es a cortar limón todos los días porque el crimen organizado ha impuesto ciertas reglas sobre los limoneros, sobre los productores, acerca de qué días pueden cortar y qué días no (Entrevista, joven trabajador, Lázaro Cárdenas, 25 de julio de 2017).

*En las instituciones del Estado:* uno de los problemas más graves para co-construir seguridad es la desconfianza de los ciudadanos en las autoridades gubernamentales. Son numerosas las experiencias de actos de corrupción, acoso, extorsiones, violencia e impunidad de parte de funcionarios públicos que los habitantes de la colonia reportaron durante el proceso de investigación, como se refleja claramente en la siguiente narrativa:

Duele más cuando es el policía el que te intimida y te roba, porque del criminal lo supones, pero cuando el que se supone proteger te daña, quedas completamente sola y desprotegida... ¿con quién vas entonces? (Diario de campo, entrevista a una madre, Lázaro Cárdenas, 18 de julio de 2018).

## Trauma progresivo: implicaciones más notables de la violencia crónica

...Después de lo que hemos vivido, hay como una psicosis social muy marcada que no favorece acciones conjuntas (Entrevista a maestra, Lázaro Cárdenas, 13 de julio de 2017).

...Yo luego me despierto y le digo a mi hija: desde entonces nos han robado la paz. La tranquilidad. Porque despierta uno y despierta uno con el corazón de ¿qué va a pasar? Despierta el ruido porque se oye la balacera, yo no sé si todo es [inaudible] pero sí se oyen carros, o una moto... o se oyen los balazos (Entrevista a madre viuda, Lázaro Cárdenas, 19 de abril de 2017).

Desde el primer acercamiento a la comunidad percibimos una actitud cautelosa y defensiva frente al equipo de investigación, similar a la que presentaría una víctima. La comunidad de Apatzingán, particularmente la colonia Lázaro Cárdenas, ha resentido el impacto de un gran número de violencias que lesionan profundamente todos los aspectos de la vida cotidiana. Muchos habitantes de la colonia han estado expuestos por largos periodos a situaciones límite, presenciado actos de violencia extrema ejercidas por distintos actores en diversos espacios privados y públicos; han perdido familiares, amigos, conocidos; y han tenido que aprender a vivir con miedo y en silencio. Estas experiencias tienen un impacto profundo en la salud física y mental de las personas y en el tejido social de la comunidad, que sin acompañamiento y formas de procesarlas generan un proceso que se considera trauma progresivo.

Asimismo, no basta destacar el asedio continuo de parte de actores ilegales por el control del territorio, sino que además son evidentes el estrés, la angustia y la desesperanza que causan distintas inseguridades, tales como la falta de oportunidades, carencia de servicios básicos, problemas de planeación urbana, desigualdad socioeconómica, ausencia de opciones laborales dignas, de espacios recreativos, culturales o deportivos, por mencionar algunas.

Bajo este contexto exacerbado de violencias e inseguridades, la comunidad del municipio de Apatzingán y en particular los habitantes de la colonia atraviesan un proceso de trauma social. Es una comunidad lastimada y presa, obligada a normalizar los horrores en su ánimo de supervivencia, una comunidad que puede ser vista como un colectivo que es víctima y que atraviesa procesos de trauma progresivo y degenerativo. “Ver, oír y callar” se impuso como el proverbio de la supervivencia de la localidad. Esta situación tiene un fuerte impacto sobre los más jóvenes, como lo refleja claramente la siguiente expresión:

Mis hijas se levantan a ciertas horas de la noche: “Mami, soñé que me están robando, que tenían a mi hermanita, yo corrí y corrí...”, o sea ¿éstos [son] sueños de un niño? Ya los sueños son inseguros. Ya mis niñas tienen inseguridad (Entrevista, madre de familia, Lázaro Cárdenas, 30 de marzo de 2017).

El carácter progresivo del trauma enunciado se debe a la conjunción de diversos procesos persistentes en el tiempo. En primer lugar,

hablamos de una colectividad que vive bajo el yugo de un conflicto armado entre grupos criminales que han cobrado miles de víctimas, las cuales se incrementaron significativamente a partir del arranque de la guerra contra el narcotráfico. Más aún, la comunidad es testigo de agresiones, secuestros o asesinatos de manera casi permanente, e incluso experimenta expresiones exacerbadas de violencia.

Una persona que se manifiesta en contra de estos grupos siempre está en peligro, está al borde del precipicio [...] Por otro lado, hay mucha gente que por desgracia no está involucrada sino acorralada (Entrevista, joven, Apatzingán, 20 de febrero de 2017).

Aquí la gente ha aprendido a acomodarse con quien sea, la gente se adapta. El criterio es no tener criterio, aguantar, callar y no protestar de ninguna manera. La sumisión total. Hacer como que no se ve, que no se oye. Esto como forma de resistir, una resistencia pasiva ya que a quien protestaba o denunciaban lo mataban o lo amenazaban (Entrevista a sacerdote, 18 de abril de 2017).

Asimismo, el proceso de trauma progresivo se ha profundizado por la falta de acceso a la justicia, debido proceso y medidas de reparación del daño, así como por la inaccesibilidad al derecho de las víctimas a tratamientos psicoterapéutico y psicosocial.

La acumulación de agravios se cristaliza además en el quiebre del pacto social, impidiendo el sostenimiento de relaciones sanas y colocando a la violencia como un medio relevante de interacción en las relaciones interpersonales y comunitarias. Esta situación empeora cuando los agentes del Estado revictimizan o niegan derechos a las víctimas y/o sus familiares.

El trauma progresivo se profundiza a su vez debido a las violencias estructurales y simbólicas en la comunidad. Existe la percepción entre la población que *mientras que tú no te metas, no te pasará algo*. Se detectó la narrativa de que la violencia es selectiva, y se sostiene que “se matan entre ellos”, tal como se expresó en un relato según el cual, “uno se mantiene neutral, que hagan lo que quieran”, ya que “los que estaban de alguna u otra forma vinculados con los delincuentes fue que les pasó algo” (Entrevista, citricultor, Apatzingán, 18 de julio de 2018).

Las juventudes en particular se han enfrentado a múltiples formas de violencia directa e indirecta, como las tasas más altas de homicidios, los desplazamientos forzados y la discriminación debido a los marcados estereotipos que les imposibilitan ejercer sus derechos y su pleno potencial en el empleo. En este sentido, el trauma en los jóvenes está además relacionado a narrativas que les señalan (sobre todo a los hombres) ser “una generación perdida, y por ello se cree que es mejor apostar en los niños, ya que no hay nada que hacer con ellos” (entrevista, mujer comerciante, Apatzingán, 20 de febrero de 2018). Esta mentalidad ha justificado su continua marginación, tanto en iniciativas ciudadanas como en programas de gobierno.<sup>6</sup>

Más aún, los jóvenes están en riesgo constante de ser reclutados por las células criminales que operan en el municipio. En el proceso de investigación, se conoció el testimonio de una madre

<sup>6</sup>Por supuesto que existen notables excepciones como el trabajo que hacen algunos colectivos ciudadanos, los cuales no han podido cambiar los estereotipos y colocar a los jóvenes como un grupo poblacional muy vulnerable con necesidad de atención cualitativa urgente.

que perdió a dos de sus hijos varones en circunstancias violentas interrelacionadas. Al hijo mayor lo levantaron para enrolarlo forzosamente al crimen y, una vez incorporado, sus hermanos menores decidieron involucrarse voluntariamente, atraídos por el armamento y la sensación de poder asociado a la violencia. Los dos hijos fueron a prisión y los dos fueron asesinados una vez concluida su sentencia, uno por el grupo criminal contrario y otro por policías estatales en una persecución (Entrevista a vecina, Lázaro Cárdenas, 12 de abril de 2017).

La estigmatización continua y la posibilidad de ser reclutado por el crimen organizado ha llevado a la juventud de Apatzingán a refugiarse en el espacio privado, escoger entre el exilio, el reclutamiento o relacionarse con sus pares a través de las redes sociales.

La vulnerabilidad de los jóvenes y también de niños se pone de manifiesto en la ausencia de símbolos, elementos y espacios culturales sobre los cuales se cimientan los valores comunitarios tradicionales. A través de las diversas narrativas de los entrevistados se observó en los procesos colectivos e identitarios lo que Maldonado (2010) categoriza como la *cultura ranchera*, es decir, comunidades que anteponen los valores personales a la legalidad vigente y el prestigio familiar al bien común.

Este carácter social, en un contexto de ausencia del Estado de derecho y predominio de los grupos criminales en el orden social, ha resultado propicio para iniciar un proceso de aculturación, en el que los valores e íconos representativos para quienes integran las organizaciones delictivas se convierten en la referencia cultural y modelo aspiracional predominante en la comunidad.

Los grupos delictivos lograron marginar las referencias y espacios de expresión cultural; relegaron la tradición, la diversidad y la identidad locales. Se apropiaron de la música, del espacio público; exiliaron al cine y al teatro, asfixiaron la literatura y la danza, marginaron las artes plásticas. Consolidaron la narrativa de que la violencia es la única fuente de poder, lo que se refleja en las expresiones y apreciaciones estéticas de la población (Diarios de campo, Apatzingán, agosto de 2017).

Ante la falta de certeza en las autoridades para aplicar la norma y el Estado de derecho, la comunidad transita entre lo permitido y lo prohibido (Maldonado, 2010). Si bien es cierto que se califica a las actividades delictivas como ilegales, sobre todo aquellos flagelos de alto impacto como el asalto, los homicidios, los secuestros, entre otros, históricamente se ha visto la participación en actividades ilícitas tales como la siembra, producción o venta de drogas (en los momentos en que no se recurrió a prácticas violentas) como actividades legítimas, incluso aceptadas por la comunidad (Guerra, 2017).

En suma, existen un conjunto de aspectos que han debilitado el accionar activo y colectivo de los apatzinguenses y de los habitantes de la colonia Lázaro Cárdenas en particular, tales como la presencia de una autoridad que se percibe como incapaz de proveerles seguridad, la construcción de una base social voluntaria o forzada del crimen organizado, la falta de cultura de la legalidad y las profundas desigualdades socioeconómicas que refuerzan la violencia estructural y simbólica entre sus habitantes.



## Factores institucionales que posibilitan la violencia crónica y el trauma progresivo

Quizá ustedes no sepan lo que es vivir donde no hay autoridad (Entrevista, vecino, Lázaro Cárdenas, 22 de julio de 2017).

Lo que duele e indigna al ciudadano es la corrupción, es la impunidad (Entrevista, adulto mayor, Lázaro Cárdenas, 6 de mayo de 2017).

Existen importantes retos para romper los ciclos de violencia y el trauma progresivo que causan en las personas y la comunidad. Uno de ellos es la percepción negativa hacia los principales responsables de diseñar o implementar políticas públicas. En principio, existe una crítica dura a la eficacia de sus acciones, las aptitudes para el ejercicio de sus funciones y las capacidades operativas reales para la ejecución de sus tareas. Sin embargo, los principales señalamientos se enfocan en el cuestionamiento a las lealtades de los funcionarios públicos con grupos del crimen organizado, a quienes, en el mejor de los casos, acusan de permisivos y negligentes, llegando a asegurar alianzas y complicidades.

Más allá de las acusaciones directas y las probables colusiones, lo que destaca es la certeza de la pérdida de la habilidad del Estado en sus tres niveles para aplicar la ley y para regular la vida pública. Si bien existe la añoranza de que las instituciones deberían cumplir su papel como garantes de la seguridad como un bien público, diversas voces de la comunidad consideran que los intereses que representan la gran mayoría de las instituciones no son los de la ciudadanía.

Lo anterior se refleja en una profunda contradicción entre la experiencia cotidiana de la inseguridad frente al discurso público. El eslogan de la seguridad se ha vuelto la principal bandera de los discursos institucionales. El contexto de violencia ha generado un discurso oficial en los planes de desarrollo municipales y estrategias de intervención anunciadas, que lo plantean como prioridad irrenunciable. Sin embargo, los resultados y los indicadores que permiten dar seguimiento a las estrategias de seguridad son prácticamente inaccesibles al escrutinio público.

Durante el rastreo de las políticas públicas locales, se destacó una total opacidad de las acciones del ayuntamiento en torno a los temas de seguridad, ya sea a través de páginas inexistentes, tablas vacías o indicadores incompletos.<sup>7</sup> Resulta muy significativo que los compromisos adquiridos en el Plan de Desarrollo Municipal sobre los temas de seguridad fueron descartados a partir de la firma del Mando Único al trasladar la responsabilidad en la materia a las competencias estatal y federal.

Esta situación, aunada a la paulatina centralización del diseño e implementación de las políticas públicas de seguridad por parte de las autoridades federales, plantea serias dudas sobre las verdaderas capacidades con que cuenta el municipio para el ejercicio de sus obligaciones constitucionales en temas de seguridad.<sup>8</sup> Lo anterior se ha traducido en el desconocimiento de la oferta institucional a la ciudadanía, lo que obstruye la posibilidad de demandar dere-

<sup>7</sup>Véase <http://www.apatzingan.gob.mx/transparencia/index.php>

<sup>8</sup>Por ejemplo, hasta octubre de 2018, no se había podido completar el proceso de formación de una nueva policía municipal que se inició en 2016, y se continúa dependiendo del Mando Único.

chos o acceder a servicios públicos, fomenta la percepción de que los programas o acciones son ejercidos discrecionalmente y promueve prácticas que apuntan hacia la privatización de la seguridad (veladores, guardias privados, entre otras figuras similares).

Existen además precedentes de que la actuación del Estado ha producido mayores niveles de inseguridad, como es el caso de la intervención directa del gobierno federal para “restituir el Estado de derecho” en 2014 con la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral del Estado de Michoacán, que generó un sentimiento de imposición, impunidad y corrupción debido a sus acciones discrecionales, y sobre todo a que recurría nuevamente al uso de la violencia para “pacificar”, a través de la represión, para resolver un conflicto que tiene causas estructurales históricas.

En suma, hasta el momento, las diversas políticas de seguridad implementadas por las autoridades gubernamentales en Apatzingán han sido insuficientes o incluso fallidas.

El largo proceso de violencia crónica que han padecido los habitantes de la colonia ha llevado a que algunos de éstos, “hartos” de la impunidad e injusticia, legitimen o favorezcan medidas más duras, contrarias a los derechos humanos más básicos contra las personas que participan en actividades criminales. En algunos casos se complacen con acciones violentas de retaliación por parte de algún grupo armado contra otro o del abatimiento excesivamente violento de las autoridades gubernamentales de quienes considera “contrarios a la ley”.<sup>9</sup>

<sup>9</sup>Por ejemplo, ante las ejecuciones extrajudiciales de algunos integrantes de las ex autodefensas denominadas G250, el 6 de enero del 2015, una entrevistada sostuvo: “Me

La conjunción de altas tasas de impunidad, la corrupción y el riesgo de represalias por denunciar ilícitos promueve la adopción de estrategias extremas como la creación de autodefensas u otras acciones informales que contribuyen sin duda a la reproducción de la violencia y a mermar el Estado de derecho.

### Repensando respuestas a la violencia crónica y sus impactos: seguridad ¿para quién?

La historia reciente del municipio de Apatzingán demuestra que el enfoque de seguridad “desde arriba”, que pretende recuperar el control territorial y la imposición de la seguridad por medios violentos, ha contribuido a invisibilizar las condiciones en las que viven aquellos que sufren de forma más directa los efectos de la violencia crónica.

La metodología desde debajo de la presente investigación plantea una perspectiva que si bien no sustituye la responsabilidad gubernamental en seguridad pública, reconoce la capacidad de las personas que viven y experimentan las violencias para en-

---

pongo en el lugar de las familias, esas personas han dañado mucho y pienso que están contentos porque dicen ‘para que sientas lo que yo siento’” (Entrevista, vecina, Lázaro Cárdenas, 2 de diciembre de 2016). Otro entrevistado comentó: “La gente decía que se lo merecían por andar en esos negocios, en esos trabajos, la gente comentaba que ojalá que terminaran con todos y no nada más con ellos” (Entrevista, vecino, Lázaro Cárdenas, 18 de febrero de 2017). Por su parte, uno de los integrantes de la Asociación de ganaderos nos respondió; “Se necesita una Revolución, sí, matar a toda esa gente [...] Aquí no hay otra cosa más que formar grupos justicieros. Vamos a decir que se vaya haciendo justicia verdadera, juicios populares” (Entrevista, hombre mayor, Apatzingán, 22 de julio de 2016).

tender e incidir activamente en su realidad y en su ejercicio de construcción de seguridad.

La Agenda Local de Seguridad Humana de Apatzingán, construida con habitantes de la ciudad, recoge las voces de las personas que viven situaciones que amenazan o lastiman su calidad de vida.

Con ello fue posible conformar un diagnóstico más cercano a las necesidades de la comunidad, que expresaba afectaciones concretas de grupos poblacionales. A partir del diálogo horizontal con mujeres y hombres adultos, jóvenes y adultos mayores, se lograron evidenciar fenómenos prioritarios para la población que afectan su seguridad personal, económica, comunitaria, ambiental, sanitaria, política y de género.

A través de diversas metodologías participativas, en la agenda de Apatzingán fue posible tanto identificar las problemáticas prioritarias como reconocer alternativas enunciadas por aquellas personas que participaron en el proceso. La Agenda fue un mecanismo para plantear tanto a los gobiernos, a las organizaciones sociales y colectivos, como a los propios miembros de su comunidad, ideas que pueden conformar planes de acción colaborativos y que no se han logrado identificar en las políticas de seguridad pública. Más allá de respuestas novedosas o soluciones comprensivas, la conversación desde abajo fomentó expresiones y propuestas que la comunidad reconoció como propias y alcanzables para enfrentar el fenómeno de inseguridad y de violencia que viven y que pretenden enfrentar.

Entre las propuestas recuperadas, se plantea a los gobiernos la exigencia básica del cumplimiento de sus funciones. Se les solicita reforzar las habilidades y competencias de los funcionarios que tra-

bajan temas de seguridad, especialmente a los cuerpos policiacos. Se les pide un compromiso claro con las víctimas y mecanismos de protección y acceso a la justicia. Asimismo, se proponen mecanismos para difundir y acercar a la comunidad los diversos servicios públicos, que habiliten y mejoren los espacios de convivencia, y que se construyan incentivos para hacer más atractiva la economía legal. Se les pide además que reconozcan el problema y que actúen.

A las organizaciones y colectivos, les proponen coadyuvar en procesos de sensibilización y capacitación para identificar y tomar conciencia de las prácticas violentas que se replican en los espacios cotidianos. Se les invita a conformar redes de apoyo, especialmente de mujeres y grupos que en este momento atraviesan situaciones de alta vulnerabilidad, particularmente los jóvenes. Les proponen apoyar a emprendedoras que están intentando organizarse, pero que requieren capacitación y vínculos. A organizar eventos y actividades culturales, deportivas y recreativas durante horarios nocturnos, que son los horarios en que las juventudes socializan, para recuperar los espacios públicos.

Finalmente, a la comunidad le proponen involucrar a las y los jóvenes, así como fomentar la solidaridad y el trabajo colectivo. Demandan la participación en actividades comunitarias como barrer las calles, participar en fiestas, fortalecer las relaciones entre sus miembros. Asimismo, se les invita a la organización y a la acción colectiva.

A continuación, se presentan distintas expresiones de violencia identificadas por la comunidad y algunas de las propuestas que se articularon con los habitantes de la colonia Lázaro Cárdenas:

| <i>Espacio</i> | <i>Dimensión de la SH</i> | <i>Problemática</i>                                      | <i>Algunos ejemplos de propuestas</i>   |
|----------------|---------------------------|--|---|
| El hogar       | Personal                  | Violencia intrafamiliar                                  | Hacia los gobiernos: Reforzar los centros de atención a las mujeres, niñas y/o víctimas, en donde no se les revictimice, sino que se les proporcione apoyo psicológico y de primeros auxilios tanto económicos como emocionales.  |
|                | Comunitaria               | Familias bajo estrés y desintegrándose                   | Hacia la comunidad: Que los padres no envíen a los niños a comprar alcohol, y piensen en el ejemplo que les dan con sus acciones.   |
| En la escuela  | Salud                     | Adicción a las drogas y desesperanza                     | Hacia los gobiernos: Capacitar a las maestras y maestros de nuestra comunidad en mejores formas de enseñanza que inculquen en nuestros hijos los deberes ciudadanos, el respeto a las leyes y contribuyan al bienestar de los demás miembros de la comunidad.   |
|                | Política                  | Obstáculos a la organización comunitaria                 | Hacia los gobiernos: Recuperar los espacios abandonados que están en manos de los delincuentes y habilitarlos como espacios de convivencia o centros comunitarios o artísticos.   |
|                | Comunitaria ambiental     | Espacios que hacen la ciudad difícil de disfrutar y amar | Hacia los gobiernos: Reducir la contaminación ambiental con un mejor servicio de recolección de basura, que recicle los desperdicios de la mejor forma posible.   |
|                | Comunitaria               | Atracción de la narco-cultura                            | Hacia lo colectivos ciudadanos: Organizar actividades educativas, artísticas y deportivas, como concursos y torneos deportivos, para fomentar un sano espíritu colectivo y el orgullo que proporcionan los logros públicos y legales.   |
| En el trabajo  | Económica                 | Una economía local amenazada y “secuestrada”             | Hacia los gobiernos: Hacer más atractiva la economía legal que las actividades ilegales<br>a) Para nosotros esto significa facilitar que los negocios que empezamos prosperen sin necesitar de tener máquinas tragamonedas, venta de piratería o cualquier otra acción que fomenta vicios, como la venta de alcohol a menores de edad.<br>b) Que los trámites para abrir negocios sean más sencillos y económicos, así como reducir los impuestos a los negocios. |
|                | Salud                     | La falta de atención psico-social                        | Hacia los gobiernos: Crear centros de atención gubernamentales que atiendan los serios problemas de drogadicción como una enfermedad y de forma integral, evitando que las familias recurran a los centros privados que son caros y con poca profesionalización de su personal.   |

## Conclusiones

La complejidad del problema de la inseguridad que se vive en Apatzingán no se puede reducir, como han intentado distintas fuentes gubernamentales y académicas, a un problema de competencia criminal por economías ilegales.

La experiencia de trabajo con la población de Apatzingán, a partir de la metodología de investigación-acción-participativa desde abajo, replantea esta forma de abordar el problema que viven diariamente miles de familias. Además de identificar el origen de las violencias, esta investigación permitió identificar los factores que las reproducen, pues éstos son los mecanismos que posibilitan su mutación en múltiples dimensiones, tanto en los ámbitos domésticos como en los complejos espacios públicos de socialización y producción económica.

Como resultado de la investigación se concluye que Apatzingán es una comunidad presa de violencias crónicas, ancladas en formas de convivencia y reproducción social que han consolidado el escenario propicio para la inserción de estrategias de subsistencia vinculadas a la ilegalidad, que instrumentan y normalizan la violencia como forma de sobrevivencia. “Ver, oír y callar para sobrevivir en Apatzingán” se convirtió en una forma de sobrevivir en la ciudad, restringiendo el área de actuación de los contados colectivos que aún persisten a los ámbitos asistencialista, ecológico o artístico.

La situación de violencia e inseguridad en Apatzingán es el reflejo de las políticas públicas diseñadas e implementadas desde



arriba, que han privilegiado la acción militar/represiva y que han sido ajenas y contraproducentes para las comunidades y sus necesidades locales. Es, además, el resultado de problemas estructurales que contribuyen a reproducir las múltiples formas de violencia e inseguridad que no se han atendido de raíz como la corrupción, la impunidad y la desigualdad socioeconómica existentes.

El crimen organizado no es el único responsable de la violencia y la inseguridad en el municipio, sino que los agentes gubernamentales también se han convertido en actores generadores de violencia de forma indirecta coadyuvando al crimen organizado, y directamente cometiendo ellos mismos abusos de autoridad o asesinatos.

Aún en este escenario lesionado por la violencia crónica, la metodología de co-construcción desde abajo permitió explorar facetas más íntimas y silenciadas de la comunidad, mostrándonos que en las condiciones más complejas, encontramos mensajes de jóvenes que insisten en que “nosotros también somos vida” o madres de familia que se mantienen firmes por la paz organizándose en grupos autodenominados “mujeres que no se rinden”.

Como enfatizó recurrentemente un grupo de mujeres: “La única forma de vivir bien, es que todos vivamos bien” (Grupo focal de mujeres, Lázaro Cárdenas, 18 de julio de 2018).

## Fuentes consultadas

ABELLO COLAK, A. (2018), “Provisión de seguridad en una ciudad entre el conflicto armado, el narcotráfico y otras violencias: lecciones de Medellín 2002-2015”, Institut Català Internacional per la Pau, ICIP. Recu-

- rado de [http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/publicacions/arxius\\_icip\\_research/ICIP\\_RESEARCH\\_5\\_WEB.pdf#page=295](http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/publicacions/arxius_icip_research/ICIP_RESEARCH_5_WEB.pdf#page=295)
- ABELLO COLAK, A. y J. Pearce (2009), "Security from Below in Contexts of chronic Violence", *IDS Bulletin*, vol. 40, núm. 2, marzo.
- ADAMS, T. (2012), *La violencia crónica y su reproducción*, WWIC-IIARS. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/La%20violencia%20cr%C3%B3nica%20y%20su%20reproducci%C3%B3n.pdf> [Consultado el 09 de agosto de 2018].
- AGUIRRE OCHOA, J. y P. Barbosa Muñoz (2012), "Entramados institucionales y delincuencia. El caso de Michoacán", *CIMEXUS* [online] 7(2), pp.65-78. Recuperado de <http://cimexus.umich.mx/index.php/ciml/article/view/83> [Consultado el 1 de diciembre de 2016].
- ANGARITA CAÑAS, P. y C. R. Yepes (2015), "Alternativas de seguridad de una población víctima de desplazamiento forzado. El caso de la comuna 8 de Medellín", *El Ágora USB*, vol. 15, núm. 2, julio-diciembre, Colombia, Universidad de San Buenaventura Seccional Medellín, pp. 457-478. Recuperado de <http://revistas.usb.edu.co/index.php/Agora/article/view/1625>
- Animal Político* (2014), "Michoacán en datos (parte I): dos décadas de violencia" [online]. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-salir-de-dudas/2014/01/21/michoacan-en-datos-parte-dos-decadas-de-violencia/> [Consultado el 10 de noviembre de 2016].
- (2016), "Éstas son las ciudades con mayor y menor número de asesinatos" [online]. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/2016/09/asesinatos-mexico-ciudades-seguras-inseguras/> [Consultado el 10 de noviembre de 2016].
- Artículo 19 (2016), "Periodistas asesinados en Mincrementa a un ritmo igualmente veloz (57 y 59 %)des estatales han sido incapaces de reaccionar ante las olas de violencia contéxico". Recuperado

- de <http://articulo19.org/wp-content/uploads/2016/09/Periodistas-Asesinados-ND.jpg> [Consultado el 10 de noviembre de 2016].
- ASTORGA, L. (2004), *El siglo de las drogas*, México, Plaza Janés.
- AYALA, M. y J. Fursszyfer (2017), “¿Cómo van los 50 municipios más letales del país?”, *Animal Político-México Evalúa*, México. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2017/06/10/van-los-50-municipios-mas-letales-del-pais/>
- BALDERAS, O. y N. Janowitz (2016), “Secretos de un jefe de Los Zetas: el gobierno nos abrió la puerta y hoy pacta con otro cártel”, *VICE News Spanish* [online]. Recuperado de <https://news.vice.com/es/article/secretos-jefe-los-zetas-gobierno-abrio-puerta-pacta-otro-cartel> [Consultado el 1 de diciembre de 2016].
- BARKIN, D. (1972), *Los beneficiarios del desarrollo regional*, México, SEP (SepSetentas).
- BENÍTEZ MANUT, R., A. Rodríguez y P. Quintanar (s/f), *Violencia organizada y la persistente crisis de seguridad en México*, mimeo.
- CALDERÓN, M. (2001), “Lázaro Cárdenas del Río en la Cuenca de Tepalcatepec-Balsas”, en J. Z. H. (ed.), *La Tierra Caliente de Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán/Gobierno del Estado de Michoacán.
- CÁRDENAS, L. (2015), “Michoacanos al grito de guerra”, *Revista Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=23081> [Consultado el 12 de noviembre de 2016].
- CASTELLANOS, L. (2015), “Fueron Los Federales” [online], *Aristeguinoticias.com*. Recuperado de <http://aristeguinoticias.com/1904/mexico/fueron-los-federales/> [Consultado el 19 de noviembre de 2016].
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2016), *Índice de Información Presupuestal Estatal*, México. Recuperado de [www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx)

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2015), “Recomendación No. 3VG/2015 sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, por el uso excesivo de la fuerza... atribuida a la policía federal, con motivo de los hechos ocurridos el 6 de enero del 2015 en Apatzingán, Michoacán”, México, CNDH.
- Coneval (2010), *Pobreza municipal*. Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/Paginas/busqueda.aspx#k=INFORMACION-POR-MUNICIPIO.ASPX> [Consultado el 1 de noviembre de 2016].
- DAVIS, D. (2012), *Urban Resilience in Situations of Chronic Violence: Final Report*, Massachusetts, USAID/Massachusetts Institute of Technology.
- ENCISO, F. (2017), “Mexico’s worsening war without a name”, *Crisis group*, 15 de junio. Recuperado de <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/mexico/mexicos-worsening-war-without-name>
- ERNST, F. (2015), “La tormentosa vida en Lázaro Cárdenas”, *Revista Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=29741> [Consultado el 12 de noviembre de 2016].
- (2015), “Tierra Caliente, caliente otra vez”, *Revista Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=25791> [Consultado el 12 de noviembre de 2016].
- (2015), “En territorio Templario”, *Revista Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=15463> [Consultado el 12 de noviembre de 2016].
- (2016a), “De amigos a rivales: un sicario y un autodefensa enfrentados en la ‘narcoguerra’”, *VICE News Spanish* [online], VICE News. Recuperado de <https://news.vice.com/es/article/amigos-rivales-sicario-autodefensa-enfrentados-narcoguerra> [Consultado el 24 de noviembre de 2016].

- (2016b), “Rise and repeat: Mexico’s security policies continue to flounder”, *HIS Jane’s Intelligence Review*, octubre, pp. 46-49.
- FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, J. (2016), “La verdad del caso Tanhuato” [online], *Excelsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/opinion/jorge-fernandez-menendez/2016/05/23/1094320> [Consultado el 24 de noviembre de 2016].
- FINNEGAN, W. (2010), “Silver or lead: The drug cartel La Familia gives locals official a choice: Take a bribe or bullet”, *New Yorker*, Nueva York, p. 49. Recuperado de <https://www.newyorker.com/magazine/2010/05/31/silver-or-lead>
- FUENTES, M. *et al.* (2018), “Los estados más violentos”, *Newsweekspanol.com*. Recuperado de <https://newsweekspanol.com/2018/05/los-estados-mas-violentos-3/#.WwYdmdCGheY.whatsapp> [Consultado el 30 de mayo].
- FUENTES DÍAZ, A. y G. Paleta Pérez (2015), “Violencia y autodefensas comunitarias en Michoacán”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 19, núm. 53, p. 171.
- GIL OLMOS, J. (2015a), “Presencia de autodefensas”, *Proceso*, julio, México.
- (2015b), *Batallas de Michoacán: Autodefensas, el proyecto colombiano de Peña Nieto*, México, Ediciones Proceso.
- GLEDHILL, J. (1995), *Neoliberalism, Transnationalización and Rural Poverty. A case Study of Michoacán, México*, Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press.
- (2003), “Neoliberalismo e ingobernabilidad: Caciquismo, militarización y movilización popular en el México de Zedillo”, *Revista Relaciones*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán.
- GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, L. (1991), *La Querencia*, Guadalajara, Hexágono.

- (2001), “Introducción”, en J. Zárate H. (ed.), *La Tierra Caliente de Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán/Gobierno del Estado de Michoacán.
- GUERRA, E. (2017), “Vida cotidiana, organizaciones criminales y la construcción de un orden social ilegal. Un estudio de caso en Tierra Caliente, Michoacán”, *Cuadernos de trabajo del monitor del Programa de Políticas de Drogas*, México, CIDE. Recuperado de [http://www.politicadedrogas.org/PPD/documentos/20170427\\_105022\\_22\\_tierra-caliente\\_final.pdf](http://www.politicadedrogas.org/PPD/documentos/20170427_105022_22_tierra-caliente_final.pdf)
- GUERRA MANZO, E. (2002), *Caciquismo y orden público en Michoacán (1920-1940)*, México, El Colegio de México.
- (2015), “Las autodefensas en Michoacán. Movimiento social, paramilitarismo y neocaciquismo”, *Política y cultura*, núm. 44, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, pp. 7-31.
- (2015), *Del fuego sagrado a la acción cívica: los católicos frente al Estado en Michoacán, 1920-1940*, México, El Colegio de Michoacán/Itaca/Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- (2017), “Violencia en Tierra Caliente”, *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, núm. 53, México.
- GUERRERO, E. (2014), “La dictadura criminal”, *Revista Nexos*, núm. 436, abril, México, pp. 44-52.
- (2015), “La inseguridad 2013-2015”, *Revista Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=27269>
- (2018), “La segunda ola de violencia”, *Revista Nexos*, abril, México. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=36947>
- HOPE, A. (2017), “El pequeño gran milagro de Morelia”, *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/columna/alejandro-hope/nacion/el-pequeno-gran-milagro-de-morelia#.Wm8HmqWK3vE.twitter>

- Inafed (2015), “Apatzingán”, *Enciclopedia de los estados y municipios de México*. Recuperado de <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM16michoacan/municipios/16006a.html>
- INEGI (2014), “Michoacán de Ocampo”, Cuéntame. Recuperado de <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/Mich/Economia/default.aspx?tema=ME&e=16>
- (2014), “Seguridad Pública y Justicia”, INEGI. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/derechos/>
- (2014), “Indicadores de bienestar por entidad federativa: Michoacán de Ocampo”, INEGI. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/app/bienestar/?ag=16#grafica>
- (2015), “Sociedad”, INEGI. Recuperado de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=19004>
- (2016), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) [online], Beta.inegi.org.mx. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/> [Consultado el 10 de noviembre de 2016].
- (2016), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública. Recuperado de [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/promo/envipe2016\\_mich.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/envipe2016_mich.pdf) [Consultado el 31 de enero de 2018].
- (2017), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe). Recuperado de [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017\\_09.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf)
- (2017), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2017: Principales resultados Michoacán de Ocampo, México, INEGI, 26 de septiembre 2016. Recuperado de <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/>

productos/prod\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\_estruc/promo/envipe2016\_mich.pdf

Instituto Electoral de Michoacán (2015), Archivo documental-Proceso Electoral Ordinario del año 2001. Recuperado de [http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/category/46-resultados\\_de\\_procesos\\_locales.2001](http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/category/46-resultados_de_procesos_locales.2001) [Consultado el 10 de noviembre de 2016].

——— (2015), Archivo documental-Proceso Electoral Ordinario del año 1995. Recuperado de [http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/category/46-resultados\\_de\\_procesos\\_locales.1995](http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/category/46-resultados_de_procesos_locales.1995) [Consultado el 10 de noviembre de 2016].

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2015), Deuda por entidad, saldo total en miles de millones de pesos, México, IMCO. Recuperado de <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/documentos/IPE/2016/fichas/pdf/Ficha%20Michoacán%20IPE%202016.pdf>

International Crisis Group (2013), “Justicia en el cañón de un arma: Las milicias civiles en México”, *Boletín informativo*, núm. 29, 23 de mayo, México-Bogotá-Bruselas, p. 19. Recuperado de <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/mexico/justice-barrel-gun-vigilante-militias-mexico>

KOVALSKYS, J. (2006), “Trauma social, modernidad e identidades sustraídas: Nuevas formas de acción social”, *Psyche* [online], vol.15, núm.2, pp. 13-24. Recuperado de [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-22282006000200002&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22282006000200002&lng=es&nrm=iso)

LE COUR GRANDMAISON, R. (2014), *Entender para atender: por una estrategia de Estado en Michoacán*, México, México Evalúa, pp. 25. Recuperado de <https://www.casede.org/BibliotecaCasede/Michoacan-Mexico-Evalua-Junio-14.pdf>



- LE COUR GRANDMAISON, R. /*Forbes*, “Seguridad en el próximo sexenio: la apuesta local”. Recuperado de <http://mexicoevalua.org/2018/06/07/seguridad-en-proximo-sexenio-la-apuesta-local/>
- LOMNITZ, C. (2015), “La religión de los Caballeros Templarios”, *Revista Nexos*, Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=28783> [Consultado el 12 de noviembre de 2016].
- LOPCAM, R. (2016), Brevísima historia del crimen organizado en Michoacán (1 de 2) [online], *SubVersiones.org*. Recuperado de <http://subversiones.org/archivos/19328> [Consultado el 26 de noviembre de 2016].
- (2016), Brevísima historia del crimen organizado en Michoacán (2 de 2) [online], *SubVersiones.org*. Recuperado de <http://subversiones.org/archivos/21132> [Consultado el 26 de noviembre de 2016].
- MAERKER, D. (2014), “¿Dónde está el Estado?”, *Revista Nexos*, núm. 436, abril, pp. 20-32.
- MALDONADO ARANDA, S. (2010), *Los márgenes del Estado mexicano. Territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán*, 1ª ed., Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán, 472 p.
- (2012), *Transición política, seguridad y violencia en México: radiografía de la lucha antidrogas en Michoacán*, 1ª ed., Buenos Aires, CLACSO, pp. 115-138.
- (2012), “Corrupción, violencia e impunidad. Tareas pendientes para la seguridad democrática y justicia”, en J. Zavaleta (coord.), *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 71-92.
- (2012), “Drogas, violencia y militarización en el México rural. El caso de Michoacán”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 1, enero-marzo.

- (2013), “Stories of Drug Trafficking in Rural Mexico: Territories, Drugs and Cartels in Michoacán”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 94, abril, CEDLA, pp. 43-66.
- (2015), “El futuro de las autodefensas michoacanas”, *Revista Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=20214> [Consultado el 12 de noviembre de 2016].
- (2016), “Drogas, violencia y militarización en el México rural. El caso de Michoacán”, *Revista Mexicana de Sociología* [online] 74(1), pp. 5-39. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/23075447> [Consultado el 20 de octubre de 2016].
- MALKIN, V. (2003), “Narcotráfico, migración y modernidad”, en E. Zárate (coord.), *La tierra caliente de Michoacán*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán/Gobierno del Estado.
- MAULEÓN, H. (2015), “Los secretos de Michoacán. Entrevista con Alfredo Castillo”, *Revista Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=23506> [Consultado el 12 de noviembre de 2016].
- MERCILLE, J. (2011), “Violent Narco-Cartels or US Hegemony? The political economy of the war on drugs in Mexico”, *Third World Quarterly*, vol. 3, núm. 9, pp. 1637-1653.
- MEYER, J. (1987), “Los ‘kulaki’ del ejido (los años 30)”, *Relaciones: Estudios de Historia y Sociedad*, vol. 29, núm. 8.
- (1993), *La Cristiada, vol. 3. Los cristeros*, México, Siglo XXI.
- MORTON, A. (2012), “*The War on Drugs in Mexico: a failed state?*”, *Third World Quarterly*, vol. 33, núm. 9, pp. 1631-1645. Recuperado de <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2012.720837>
- NOEL, A. (2016), “Michoacán: Origen y cronología de la guerra contra el narcotráfico en México”, *VICE News Spanish* [online], VICE News. Recuperado de <https://news.vice.com/es/article/michoacan->

origen-y-cronologia-de-la-guerra-contra-el-narcotrafico-en-mexico [Consultado el 27 de noviembre de 2016].

- ORTIZ, A. (2017), “México entre los peores en estado de derecho”, *El Universal*, sección Seguridad, México. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/mexico-entre-los-peores-en-estado-de-derecho>
- PADGETT, T. (2016), “Mexico’s ‘Narco-Alms’ problem”, *America Magazine*, enero, pp. 18-25. Recuperado de <https://www.americamagazine.org/issue/mexicos-narco-alm-problem>
- PADILLA, L. (2016), “Las nuevas autodefensas”, *Milenio*, México, 18 de abril.
- PALETA PÉREZ, G. y A. Fuentes Díaz (2013), “Territorios, inseguridad y autodefensas comunitarios en la meseta purépecha de Michoacán”, *Revista Márgenes Espacio Arte y Sociedad* [online] 10(13), pp. 62-68. Recuperado de <http://portals3.uv.cl/index.php/margenes/article/view/330> [Consultado el 23 de noviembre de 2016].
- PANSTERS, W. (2012), “Zones of state-making. Violence, coercion, and hegemony in twentieth-century Mexico”, en W. Pansters (ed.), *Violence, coercion, and state-making in twentieth-century Mexico. The other half of the centaur*, Stanford, Stanford University Press.
- PARRA ROSALES, L. P. (2017), “El impacto diferenciado de la inseguridad pública como otra expresión de la inequidad socio-económica: Una exploración inicial al caso mexicano”, *Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 4, pp. 61-81. Recuperado de <https://journals.umcs.pl/al/article/view/5414>
- PEARCE, J. (2007), *Violence, Power and Participation: Building Citizenship in Contexts of Chronic Violence*, Reino Unido, Institute of Development Studies-University of Sussex.
- PHILLIPS, B. J. (2016), “Inequality and the Emergence of Vigilante Organizations: The Case of Mexican Autodefensas”, *Comparative Po-*

*litical Studies*, vol. 50, núm. 10. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=2808266>

PINEDA, L. (2014), “La autodefensa de Aguililla”, *Revista Nexos*, núm. 436, abril, pp. 34-39.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2016), *Diagnóstico Integral del Polígono Pronapred*, Apatzingán de la Constitución, Pronapred.

PURNELL, J. (1999), *Popular movements and state formation in revolutionary Mexico. The agraristas and cristeros of Michoacán*, Durham, Duke University Press.

Quadratín (2016), “Michoacán, en el primer lugar de captación de remesas familiares en 2016”, *Quadratín* [online]. Recuperado de <https://www.quadratín.com.mx/economía/michoacán-en-primer-lugar-captación-remesas-familiares-en-2016/> [Consultado el 10 de noviembre de 2016].

QUERALES, M. M. (2018), “Trabajo colaborativo: un resquicio para el diálogo ético con víctimas de la estrategia de seguridad en México”, *Acta Sociológica*, núm. 75, pp. 37-59.

*Reporte Índigo* (2016), “Los desplazados de Michoacán”. Recuperado de <https://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/los-desplazados> [Consultado el 11 de noviembre de 2016].

RESILLAS, A. (2016), “Mapa de grupos criminales en Tierra Caliente”, *Revista Búsqueda: Periodismo de Investigación en Michoacán*, 14 de abril, Michoacán.

RÍOS, V. (2014), “Autodefensas: El riesgo de no aplicar la ley”, *Revista Nexos*, núm. 436, abril, pp. 58-60.

RIVA PALACIO, R. (2016), “Ejecuciones en Tanhuato” [online], *Elfinanciero.com.mx*. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/ejecuciones-en-tanhuato.html> [Consultado el 1 de diciembre de 2016].

- RIVERA, J. (2014), “Los límites de la depredación”, *Revista Nexos*, núm. 436, abril, pp. 53-56.
- (2015), “El abismo michoacano”, *Revista Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=15462> [Consultado el 12 de noviembre de 2016].
- RUBIO, L. *et al.* (2016), *Desplazados por violencia: La tragedia invisible*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.
- SCHEDLER, A. (2014), “The criminal subversion of Mexican Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 25, enero, Washington, Johns Hopkins University Press.
- Sedena (1964), “Instructivo para la organización, funcionamiento y empleo de los cuerpos de defensa rurales”, México. Recuperado de [http://www.sedena.gob.mx/pdf/otros/instruc\\_org\\_fun\\_empl\\_cpos\\_def\\_rur.pdf](http://www.sedena.gob.mx/pdf/otros/instruc_org_fun_empl_cpos_def_rur.pdf) [Consultado el 15 de agosto de 2018].
- SIGLER, E. (2016), “Hierro ‘forja’ narcoguerra en Michoacán” [online], *Expansión.mx*. Recuperado de <http://expansion.mx/economia/2014/01/13/hierro-forja-narcoguerra-en-michoacan> [Consultado el 1 de diciembre de 2016].
- Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) (s/f), “Municipios en cifras”. Recuperado de <http://www.snim.rami.gob.mx/>
- STANFORD, M. (1993), “El proceso del Tratado de Libre Comercio: El impacto del cambio en la política agraria en la Tierra Caliente de Michoacán”, *Revista Relaciones*, núm. 96, vol. XXIV, El Colegio de Michoacán.
- Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana/Fundación Idea A.C. (2015), *Diagnóstico Integral del Polígono PRONAPRED*, Apatzingán de la Constitución, Michoacán, Segob.
- Unión Jalisco (2016), *¿Cómo entender la violencia en Michoacán?: 10 claves* [online] Unionjalisco.mx. Recuperado de <http://www.unionjalisco.mx>

lisco.mx/articulo/2014/01/14/seguridad/como-entender-la-violencia-en-michoacan-10-claves [Consultado el 26 de noviembre de 2016].

VALDÉS CASTELLANOS, G. (2013), *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar.

ZEPEDA GIL, R. (2016), *Violencia en Tierra Caliente: Guerra Criminal e Intervenciones Federales de 2000 a 2014*, 1ª ed., México, El Colegio de México.

——— (2018), “Violencia en Tierra Caliente: desigualdad, desarrollo y escolaridad en la guerra contra el narcotráfico”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXXVI, núm. 106.

ZERÓN-MEDINA, T. (2014), “Tierra charanda”, *Revista Nexos*, núm. 436, abril, pp. 40-42.



## Investigación en contextos de violencia: retos y estrategias para co-producir conocimiento “desde abajo” y romper el silencio

*Armando Rodríguez Luna y Falko Ernst*

### Introducción

La investigación académica en contextos de violencia e inseguridad enfrenta un dilema central. Lograr una mejor comprensión de las dinámicas de estos fenómenos presupone una cercanía mínima a los mismos. Lo que, a su vez, requiere la inmersión de investigadores en los espacios afectados y, como parte de ello, la cercanía a sus protagonistas, tanto víctimas como victimarios. Ambos son elementos *sine qua non* para la producción de conocimientos científicos que busque influir en la elaboración de políticas públicas más efectivas que las presentes. Sin embargo, es precisamente esta cercanía la que se considera, a menudo, demasiado peligrosa para ser factible. Prevalece, dentro de la comunidad académica, la percepción de que ésta representa incluso una verdadera “misión imposible” (Rawlinson, 2008).

Esta percepción no surge en el vacío. Se deriva de riesgos reales asociados con trabajo de campo de inmersión en “espacios peligrosos”, allá donde un Estado garantizador de derechos fun-



damentales ha sido a menudo reemplazado por actores armados ilegales (Clunan y Trinkunas, 2010). México representa uno de estos espacios, al menos ciertas zonas o regiones del mismo.

Además de un repunte en los niveles de violencia, el inicio de la así llamada “guerra contra las drogas” en 2006 ha conllevado una inaudita crisis de la libertad de expresión, y como parte de ella, de investigación. Lo anterior se deriva del hecho de que la investigación, en tanto puerta hacia la transparencia y el conocimiento, es el recurso más potente contra las redes de poder ilegales protagonistas de la crisis de inseguridad en el México contemporáneo.

La investigación —periodística y académica— tiene la capacidad de desenmascarar a quienes se esconden detrás de su fachada como servidores públicos —de la ley—. Y como tal, ha sido combatida como una amenaza a través de la violencia.

Entre el año 2000 y finales de octubre de 2018, 120 periodistas han perdido la vida en el país.<sup>1</sup> Y organizaciones como Article 19, entre diciembre 2012 y febrero 2018, han contabilizado 1,986 agresiones en contra de periodistas, cerca del doble del sexenio anterior.<sup>2</sup> Todo esto se ha desarrollado a la sombra de tasas de impunidad por encima de 90 por ciento para crímenes serios en México.<sup>3</sup>

A quienes atacan mediante intimidación y uso de la fuerza a las personas que investigan y buscan entender las causas de la

<sup>1</sup>“Periodistas asesinados en México”, Artículo19. Consultado el 29 de octubre en: <https://articulo19.org/periodistasasesinados/>

<sup>2</sup>*Democracia simulada, nada que aplaudir*, Article 19, 2018.

<sup>3</sup>*Índice Global de Impunidad México 2018*, Universidad de las Américas Puebla, 2018.

violencia en México, se les permite hacerlo sin consecuencias. El impacto va más allá de los casos de periodistas asesinados que se han vuelto símbolos de la impunidad en el discurso mediático.<sup>4</sup> El clima de violencia, impunidad y miedo ha transformado los cimientos de la profesión periodística y su cotidianidad. Periodistas subrayan, por ejemplo, que para seguir ejerciendo su profesión y para mantenerse con vida se autocensuran. Ciertos nombres, ciertos temas, esto implica, no se tocan. El resultado es un periodismo *light* que se queda corto de vislumbrar las realidades del poder y de las violencias en México. El resultado es una libertad tanto negociada como recortada, y por lo tanto zonas de silencio y vacíos de análisis y de comprensión.<sup>5</sup>

Los investigadores que trabajan en el ámbito de la academia no suelen ser considerados sujetos de estas restricciones, ya que ningún académico, hasta el momento, ha perdido su vida en el transcurso de indagaciones relacionadas con las violencias. Pero esto no quiere decir que se salven de tales restricciones. De por sí, los estudios acerca del crimen organizado, como un tema forzosamente prioritario en este contexto geográfico específico de violencias, sufren de una relación divorciada entre realidades empíricas y propuestas conceptuales (Finckenauer, 2005: 63),

<sup>4</sup>Entre otros casos que han quedado impunes se encuentran los asesinatos de Regina Martínez en Veracruz en 2012, el de Rubén Espinosa en Ciudad de México en 2015 y el de Javier Valdez en Sinaloa en 2017.

<sup>5</sup>Para una reflexión de cómo periodistas mexicanos intentan negociar su cotidianidad profesional bajo esta violencia estructural y física, véase Antonio Olalla y Jessica Hernández, “Periodismo en México: la autocensura como método de supervivencia”, *Público*, 8 de julio de 2018. Consultado el 29 de octubre en: <https://www.publico.es/internacional/sinaloa-periodismo-mexico-autocensura-metodo-supervivencia.html>

rindiéndolos dependientes de datos oficiales y sus parcialidades (Chambliss, 1975; Paoli, 2002; Bovenkerk *et al.*, 2003).

En México, entendiblemente, sobran indicaciones de que la autocensura con frecuencia se emplea como un instrumento de autoprotección, y que es por lo tanto parte integrante de la producción académica. Son frecuentes las afirmaciones de investigadores que no tocan ciertos temas, o que no van a ciertas zonas, para prevenir cualquier riesgo. Ciertas instituciones académicas que están ubicadas en zonas de alta conflictividad, aunque sea de forma tácita, efectivamente negocian su permanencia absteniéndose de temas “fuertes”, como operaciones locales de grupos armados no-estatales, y ante todo sus vínculos políticos.<sup>6</sup> El precio es alto: mina, en buena parte, el potencial académico de asumir una voz fuerte en la lectura y, a más largo plazo, en la mitigación del conflicto mexicano.

Es esta distancia y el divorcio entre realidad y conceptos los que buscaban ser superados a partir de la “metodología desde abajo” propuesta por el proceso de investigación descrito en la introducción de este libro. No sólo a través de investigaciones académicas como tal —la extracción de datos para productos académicos—, sino mediante un proceso de co-construcción de seguridad basado en el diálogo entre investigadores y población civil. Pero seguir esta pauta, ambiciosa cuando deseable, sólo aumentaba los posibles riesgos y conllevaba retos éticos mayores a un proceso de investigación “normal”, debido a que los investi-

<sup>6</sup>Entrevistas y conversaciones confidenciales de los autores con académicos de varias regiones mexicanas entre 2011 y 2018.

gadores comunitarios y sus familias, a diferencia de sus contrapartes exteriores, y miembros de las poblaciones civiles a quienes se buscaba involucrar activamente permanecerían en los respectivos sitios, aún después del fin nominal del proceso.

En las siguientes secciones, partimos de un breve análisis de la situación de los periodistas en México. Dada la ausencia de reflexiones en profundidad dentro de la misma academia, el análisis sobre la situación de los periodistas nos sirvió como punto de partida para identificar las dinámicas de poder y violencia que acompañan su labor en las localidades en las que se desarrolló nuestro proceso de investigación. Nos sirvió además de base para demostrar cómo, en nuestra función como asesores de seguridad del proceso, reaccionamos frente a los retos trazados arriba. Elaboramos, en conjunto con los diferentes equipos, un protocolo de seguridad que buscaba identificar y mitigar posibles fuentes de riesgo tanto para el personal del proceso como para quienes interactuarían con él. Finalmente, discutimos tanto las medidas específicas como su implementación a veces restringida en la cotidianidad del proceso.

## Retos para la investigación periodística en México

La libertad de expresión y el ejercicio periodístico forman parte fundamental de la democracia y los derechos humanos. En este sentido, las principales actividades que realiza el periodista, como recopilar y difundir información, documentar e investigar sobre violaciones a derechos humanos, casos de corrupción, violen-

cia y uso indebido del poder, entre otros, lo convierten en actor clave para contribuir a formar una sociedad más informada al desahogar información en la arena pública para alimentar la deliberación política.<sup>7</sup>

Sin embargo, el periodista enfrenta diferentes retos para desarrollar estas actividades, los cuales varían de acuerdo con el contexto político, social y criminal prácticamente en cada estado y región del país. Las prácticas políticas derivadas del régimen político que predominó en el país a lo largo del siglo XX se vieron trastocadas por la irrupción de la delincuencia organizada. Dichas prácticas estaban caracterizadas por la censura selectiva a partir del uso de recursos públicos para favorecer ciertos medios sobre otros. La dependencia de los medios de comunicación de la publicidad oficial servía, ante todo, como herramienta para controlar voces críticas, una palanca de igual manera ejercida internamente por los propios dueños de las empresas para controlar periodistas.<sup>8</sup>

En el contexto actual que vive el país, los grupos criminales han buscado no solamente controlar ciertas rutas y territorios para desarrollar sus negocios ilegales, sino controlar la información para usar a los medios y a los periodistas a su favor. La corrupción, la amenaza, así como el uso de la violencia en contra de periodistas se han convertido en mecanismos para ejercer control

<sup>7</sup>Sergio García Ramírez y Alejandra Gonza, *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2007, p. 17.

<sup>8</sup>Véase Jacinto Rodríguez Munguía, *La otra guerra secreta: los archivos prohibidos de la prensa y el poder*, México, 2007.

por parte tanto de grupos criminales como de actores estatales, sobre todo a nivel local, que actúan en connivencia con el crimen.

De acuerdo con el Informe 2018 sobre libertad de expresión en México, elaborado por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (Casede) y Simo Consulting, 90.4 por ciento de los periodistas perciben que se encuentran en mayor riesgo que el resto de la población por ejercer su trabajo. Es un nivel muy alto de percepción de riesgo que se explica en parte por la exposición a diferentes tipos de violencia. Por ejemplo, a lo largo de su carrera, 82 por ciento fue víctima de intimidación por hacer su trabajo; 77 por ciento ha sufrido acoso; 65 por ciento sufrió amenazas; 34 por ciento padeció violencia física; y 29 por ciento fue privado ilegalmente de la libertad.<sup>9</sup>

Por otra parte, en los últimos 17 años, 130 periodistas han sido asesinados, de los cuales 10 por ciento son mujeres. Más aún, en los últimos 12 años, 20 periodistas han desaparecido, al mismo tiempo que se registraron 52 atentados a instalaciones de medios de información en el mismo periodo. Asimismo, entre 2006 y 2017 fueron asesinadas 34 personas defensoras de derechos humanos; 40 por ciento corresponde a casos de mujeres y cuatro se encuentran desaparecidos en el mismo periodo.<sup>10</sup>

<sup>9</sup>*Informe 2018 Libertad de Expresión. Seguridad y protección para periodistas y personas defensoras de derechos humanos*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Universidad de las Américas de Puebla, Seminario de Violencia y Paz, 2018, en prensa.

<sup>10</sup>Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Informe de actividades del 1 de enero a diciembre 2017*. Consultado el 28 de julio de 2018 en: [http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/30110/content/files/Informe\\_cndh\\_2017.pdf](http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/30110/content/files/Informe_cndh_2017.pdf)

Estos datos nos dan un panorama poco alentador acerca del tipo de retos que enfrentan periodistas que realizan trabajo de investigación en escenarios de inseguridad o que cubren notas sobre violencia derivada de las actividades de la delincuencia organizada.

Uno de los efectos inmediatos de lo anterior es la censura, la cual también tiene su vertiente en la autocensura. En la definición clásica de censura el Estado surge como el único actor con la capacidad, e incluso facultad, para limitar o corregir la información.<sup>11</sup> Lo anterior sucede mediante la presión sobre los medios de comunicación, ejercida a través de la publicidad oficial, y en contextos locales, a través de la presión directa sobre el periodista por medio de amenazas.

De forma concreta, la censura trata de evitar la divulgación de información que algún político considere que afecta a su persona o al gobierno, mediante la insinuación o “solicitud” para la no divulgación, o la deformación de algún hecho o actividad. Sin embargo, en México, la censura ha involucrado de manera creciente a la delincuencia organizada. Dado que ésta ha alcanzado mayor presencia territorial, ha logrado tener poder para censurar los contenidos informativos de los medios de comunicación y, por ende, afectar a la libertad de expresión, o emplear los medios de comunicación para divulgar mensajes o amedrentar rivales. La connivencia criminal entre algunos actores estatales y la delincuencia organizada no ha hecho más que agudizar este contexto. A nivel

<sup>11</sup>Robert Justin Goldstein, *Political Censorship of the Arts and the Press in Nineteenth-Century Europe*, Reino Unido, Palgrave Macmillan, 1986, 232 pp.

local, en particular, se observa que tanto actores políticos como actores criminales buscan ejercer un control sobre el flujo y publicación de información.<sup>12</sup> Esto representa nuevas dinámicas de control, cooptación, corrupción y violencia, que se traducen desde luego en mayores riesgos para la investigación.

La autocensura, aunque se deriva de la misma imposición, conlleva el factor subjetivo de elección del mismo periodista y del medio de comunicación. En el caso del periodista, es por el miedo a una represalia, sea económica o incluso que lo amenace físicamente. Por tanto, la condición necesaria para su ocurrencia es la coacción, donde participan al menos dos actores, incluyendo al que realiza el ejercicio periodístico. En otras palabras, la decisión de ejercer la autocensura se deriva, por un lado, del miedo y, por el otro, de las relaciones de corrupción prevalecientes. En el caso específico de México, el resultado es la limitación del periodismo de investigación, especialmente a nivel local. La consecuencia directa de lo anterior es que los periodistas permanecen en condición de vulnerabilidad, lo que afecta directamente la profesionalización de sus actividades.

No es casualidad entonces que, de acuerdo con la encuesta de Casade y Simo, sólo 34.6 por ciento de los periodistas considera que los medios de comunicación a nivel local pueden expresarse libremente sin temer agresiones. Asimismo, de acuerdo a la misma encuesta, 73.1 por ciento de los participantes afirmó que la censura afecta a temas relacionados con gobierno, actores políti-

<sup>12</sup>Secretaría de Gobernación, *Estrategia Nacional de Fortalecimiento en Seguridad y Justicia para medios de comunicación en México*, México, noviembre de 2012, p. 36.



cos o personas servidoras públicos; 65.4 por ciento consideró que temas relacionados con crimen organizado son censurados; y 60.6 por ciento respondió que temas relacionados con actores privados sufren censura.<sup>13</sup> Lo anterior significa que estos tres actores ejercen un control de la información significativo, mediante la cooptación, la corrupción o el ejercicio de la violencia.

Para tratar de comprender mejor cómo se expresan estos retos y sus consecuencias en el plano estatal, vale la pena revisar al menos tres casos que reflejan contextos diferentes. Los casos conciernen a Michoacán, Tijuana y Monterrey, los cuales formaron parte del proceso de investigación del que dan cuenta otros capítulos en este libro. En cada uno se buscará destacar las características políticas, criminales y sociales que dan forma al riesgo que representa el desarrollar la actividad periodística.

#### Conformación de la zona de silencio en Michoacán

El estado de Michoacán ha sido el caso más documentado hasta el momento de la forma en que una entidad federativa puede ser controlada gradualmente por la delincuencia organizada. Los efectos sobre la libertad de expresión y de prensa fueron contundentes. Primero amenazas y agresiones contra directivos de medios de comunicación y periodistas. Segundo, la utilización de ambos con el objetivo de enviar mensajes a grupos criminales contrarios. Tercero, una vez definido el control del territorio a

<sup>13</sup>*Informe 2018 Libertad de Expresión. Seguridad y protección para periodistas y personas defensoras de derechos humanos, op. cit.*

favor de la Familia Michoacana en un primer momento, y de los Caballeros Templarios después, estos grupos criminales desarrollaron una estrategia de comunicación. El resultado final fue la conformación de una zona de silencio informativo que solamente podían romper algunos periodistas enviados especiales de medios nacionales o internacionales. Estos últimos de forma selectiva y acotada por los propios grupos criminales.<sup>14</sup>

Quizá sea importante entender que la violencia forma parte intrínseca de las relaciones político-sociales en el estado. En este sentido, la violación de derechos humanos en Michoacán podría ser entendida como una práctica que se corresponde con ese tipo de relaciones y que no se limita entonces a las acciones del Estado. Esto implica por lo menos dos cosas: primero, que la sociedad percibe la violencia como parte integral de su relación con las autoridades del estado; segundo, que los funcionarios encargados de ejercer el poder del estado lo hacen también en función de esas dinámicas históricas y sociales.

Al respecto pueden mencionarse seis ejemplos: 1) la Familia Michoacana se forma en principio para enfrentar a los Zetas y evitar que continuaran secuestrando y extorsionando a la población; 2) la expansión de empresas mineras legales hacia la explotación ilegal de minas generó la colusión con grupos criminales

<sup>14</sup>Al respecto se recomienda revisar Article 19, *Silencio forzado. El Estado cómplice de la violencia contra la prensa en México*, Informe 2011, México, 2012; también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2017*, vol. II, Washington, 2017; Salvador Maldonado Aranda, “Drogas, violencia y militarización en el México rural. El caso de Michoacán”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 1, enero-marzo de 2012, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, pp. 5-39.

locales para garantizar la consecución de la explotación y el tráfico ilegal de minerales hacia China e India. Para ello tuvieron que recurrir al uso de la violencia para mantener el negocio; 3) durante el periodo de mayor fuerza de los Templarios y de su predecesor, La Familia Michoacana, entre el 2006 y el 2011, algunas mujeres recurrieron a grupos criminales para que escarmentaran a sus esposos o novios, quienes bajo la cultura del machismo las golpeaban; 4) las relaciones entre grupos magisteriales, políticos y de gobierno para mantener la calma social también se dirimían a través de la violencia; 5) los grupos de autodefensas que surgieron entre 2013 y 2015 para enfrentar a los Templarios asumieron la violencia y la venganza como medio para recuperar el control de ciertos territorios, para después tomar el control del tráfico ilegal de drogas y minerales; 6) la recomposición de grupos criminales con presencia territorial acotada pero sumamente violentos ha vuelto a convertir a la región de Tierra Caliente en una zona de silencio informativo como hace seis años.

En Michoacán, las amenazas que se realizan contra periodistas y defensores de derechos humanos se cumplen. Este nivel de efectividad consolida el miedo y la autocensura, por tanto, reduce al mínimo los márgenes de la libertad de expresión. Cabe señalar que la desaparición ha sido la agresión más recurrente, sobre todo en la región de Tierra Caliente.<sup>15</sup>

<sup>15</sup>“Corresponsal de Televisa en Michoacán y otro periodista asesoraban y cobraban con ‘La Tuta’”, Aristegui Noticias, 22 de septiembre de 2014, <http://aristeginoticias.com/2209/mexico/corresponsal-de-televisa-en-michoacan-y-otro-periodista-asesoraban-y-cobraban-con-la-tuta/>; “13 periodistas asesinados en Michoacán en los últimos

En este espacio, debido a sus características territoriales y sociodemográficas, periodistas y organizaciones de la sociedad civil, así como miembros de la delincuencia organizada y de las autodefensas, forman parte del mismo tejido social. Ello ha facilitado el control de la información, ya que es más fácil identificar las redes de familiares, amigos y fuentes de información. En este sentido, el contexto de inseguridad afecta por igual a periodistas y a defensores de derechos humanos. Quizá la diferencia en el nivel de riesgo radica en el tipo de denuncia que realizan unos y otros, así como el grado de exhibición que hacen de funcionarios públicos, grupos del crimen organizado y autodefensas.

La corrupción gubernamental y la violencia criminal en Tijuana

En Tijuana, diversos medios de comunicación han dejado de lado la investigación sobre temas relacionados con la delincuencia organizada y han orientado sus investigaciones principalmente hacia el gobierno. En particular hacia la vida privada de funcionarios públicos, a fin de buscar información que los relacione con alguna práctica de corrupción.<sup>16</sup>

Esto ha abierto una brecha importante entre periodistas y funcionarios del gobierno municipal, en donde impera la desconfianza y el recelo. Los primeros consideran que son las propias

---

10 años”, CB Televisión, 27 de junio de 2017, <https://cbtelevision.com.mx/13-periodistas-asesinados-michoacan-los-ultimos-10-anos/>

<sup>16</sup>Entrevistas realizadas con periodistas y funcionarios de gobierno en Tijuana, Baja California, en el marco del proyecto de investigación de Casede con Freedom House.

autoridades de gobierno las que estimulan la corrupción entre periodistas, ya que para realizar su trabajo tienen que caer en actitudes corruptas, porque las autoridades privilegian a ciertos medios, y para ser parte de esos privilegiados se tiene que pagar.

De igual forma, los periodistas afirman que las áreas de seguridad y procuración de justicia carecen de tres aspectos fundamentales para reducir la exposición a la corrupción y al riesgo de agresiones.<sup>17</sup> En primer lugar, prevalece la opacidad en la información relacionada con esas áreas de gobierno. En segundo lugar, no tienen una metodología de evaluación de riesgo para grupos vulnerables (periodistas, migrantes, defensores de derechos humanos, entre otros). En tercer lugar, no existen mecanismos formales o legales que determinen la relación entre funcionarios de gobierno y medios de comunicación o periodistas.

Por su parte, las autoridades de gobierno consideran que la delincuencia organizada creó un vínculo con el sector periodístico, para contar con información privilegiada, a fin de tener acceso a información que pueda ser publicable. Desde la perspectiva gubernamental, estas relaciones también han expuesto a los periodistas a un mayor grado de vulnerabilidad y riesgo.<sup>18</sup>

En este sentido, existe un clima extendido de desconfianza entre periodistas, así como entre periodistas y funcionarios de gobierno. Las asociaciones de periodistas que existen en la ciudad son muy importantes para contrarrestar esta percepción, como la Asociación de Periodistas de Tijuana o la Asociación de

<sup>17</sup>*Idem*

<sup>18</sup>*Idem*

Comunicadores de Baja California. Sin embargo, no todas tienen la fuerza y legitimidad necesarias. Al final de cuentas, las asociaciones más fuertes dependen en gran medida del prestigio y capacidad de convocatoria del periodista que la dirija.

Por otra parte, la corrupción es un factor prevaleciente en todo el ámbito laboral de los periodistas, pero afecta mucho más a medios de comunicación y periodistas independientes, es decir, aquellos que están fuera del flujo de información relacionado con el juego de lealtades y compromisos entre actores políticos, empresariales y criminales.

Cabe agregar que los grupos de poder político en el municipio extienden su poder hacia algunos sectores económicos, particularmente de servicios, ya sea dueños o accionistas.<sup>19</sup> Esto también se convierte en factor de riesgo para los periodistas, sobre todo cuando se trata de informar sobre actos de corrupción.

Desde luego, no hay que dejar de lado que la ciudad de Tijuana tiene una de las posiciones estratégicas más importantes para el tráfico de drogas en el país. Por lo tanto, este factor de riesgo está presente en todo momento. La única diferencia radica en las características del grupo criminal que controla el territorio y el tipo de relación que establece tanto con la prensa como con la sociedad.

En este sentido, la autocensura se mantiene como el principal método de autoprotección en periodos de altos niveles de violencia.

<sup>19</sup>Mario Maldonado, “Jorge Hank Rohn y su multimillonario negocio de apuestas”, *El Financiero*, s/f, <http://www.elfinanciero.com.mx/blogs/historias-de-negocios/jorge-hank-rhon-y-su-multimillonario-negocio-de-apuestas.html>; Ricardo Ravelo, “Hank Rhon y Peña Nieto: crimen y política”, *Proceso*, junio de 2011.

A la larga, sin embargo, la autocensura de algunos periodistas genera mayores vulnerabilidades en otros, porque aísla y al mismo tiempo exhibe a quienes no la aplican en su trabajo periodístico.

### Juego de élites y control de la información en Nuevo León

En Monterrey prevalecen los intereses de los grandes medios de comunicación, impresos y electrónicos, lo cual determina los márgenes de la libertad de prensa en la ciudad.<sup>20</sup> Estos intereses tienen espacios de negociación e incluso consenso con la élite política, empresarial e industrial en la mayoría de las ocasiones. Es decir, los medios de comunicación no están subordinados, tienen la capacidad para colocar sus intereses en un entorno de alto nivel político y económico.

Dentro de este juego, los periodistas suelen jugar el papel de peones y a veces de alfil, ya que son enviados a realizar coberturas, hacer notas, o los directores editoriales a definir portadas en función de consenso o disenso entre los integrantes de esa élite. De esta forma, la información generada desde los medios de comunicación hace eco de los juegos de poder de la élite, pero no responden necesariamente a parámetros de libertad de prensa o libertad de expresión.

<sup>20</sup> Periódicos como *El Norte* o *El Porvenir*, así como canales de Televisión de Televisa, TvAzteca y Milenio. Para ahondar más sobre la influencia de los medios de comunicación en el discurso político e ideológico de Monterrey se recomienda Lorena Frankenberg, “Monterrey y sus organizaciones mediáticas. Un retorno al estudio de la ideología a través de cuatro comunicadores”, *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 63, Tenerife, 2008, pp. 294-302.

Este control se vuelve más dúctil cuando se recurre a la defensa de valores y normas que definen la identidad del “regiomontano”. Porque toda aquella información que cuestione o contraponga la información generada desde ese espacio de poder es ajena a los valores y normas que se defienden desde ahí.

De hecho, la presencia dominante de grandes medios impide también que surjan organizaciones de periodistas que demanden la protección de sus derechos. Se impone la lógica empresarial, más relacionada con los valores y normas sociales de la ciudad, que algún tipo de organización social que defienda derechos colectivos.<sup>21</sup> Esto también se observa en la oferta de carreras de las universidades más importantes de la ciudad de Monterrey, en donde prevalecen las que vinculan al egresado al mercado de trabajo en ámbitos como relaciones públicas o publicidad.<sup>22</sup>

Cabe señalar que, como en toda ciudad importante, existen también medios independientes y sociedad civil organizada que busca construir espacios de mayor libertad de expresión. El problema es que los espacios son pocos y existe muy baja densidad de organización entre periodistas.

#### Factores de riesgo del ejercicio periodístico en México

Después de haber descrito los retos particulares que se observan en tres de las localidades de estudio donde se desarrolló este proceso, a continuación, describimos cuáles son algunos de los

<sup>21</sup>*Idem.*

<sup>22</sup>Entrevista a periodistas de Monterrey, Nuevo León, en el marco del proyecto de investigación de Casade con Freedom House.



factores de riesgo para el ejercicio periodístico en México. Éstos están relacionados tanto con el marco legal e institucional en el que se inserta el trabajo de los periodistas, como con las características propias de la profesión en México.

Factores de riesgo relacionados con el marco legal e institucional

- **Laboral:** La mayoría de los periodistas trabajan sin contrato laboral con remuneraciones sumamente precarias. Por ejemplo, Gregorio Jiménez, periodista de Veracruz asesinado el 11 de febrero de 2014, percibía 20 pesos (1.3 dólares) por nota publicada.
- **Social:** Trabajar sin contrato implica que carecen de prestaciones sociales como cobertura médica, fondo de ahorro, aguinaldo, etcétera.
- **Justicia:** El sistema de justicia en México está rebasado; de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014 (Envipe) de INEGI, la impunidad a nivel nacional es de 93.8 por ciento.<sup>23</sup>
- **Marco jurídico:** Falta de leyes e instituciones especializadas en materia de libertad de expresión y libertad de prensa. Adicionalmente, una de las grandes deficiencias en las instituciones de procuración y administración de justicia en México es la sensibilización y capacitación en derechos humanos.

<sup>23</sup>De acuerdo con el INEGI, este porcentaje engloba los delitos no denunciados, más los delitos denunciados sin averiguación previa, más aquellos en los cuales no fue especificado si se denunció o si se inició averiguación previa, entre el total de delitos por cien.

## Factores de riesgo que atañen a la profesión periodística

- **Formación profesional:** A pesar de que cada vez hay más periodistas con carrera universitaria (aunque no necesariamente una carrera de periodismo o ciencias de la comunicación), la mayoría de los periodistas no se capacita. Por una parte, esto tiene efectos directos sobre la calidad del periodismo realizado. Por otra parte, también los vuelve vulnerables en contexto de corrupción y violencia, ya que no tienen el oficio y la capacidad para corroborar información.
- **División dentro del gremio:** En prácticamente todo el país prevalecen la división entre periodistas debido a diversas razones, como desconfianza, posiciones ideológicas, individualismo, entre otras.

Los efectos más negativos para el ejercicio periodístico en el país son la censura y la autocensura, así como el miedo y la desconfianza. El grueso de los periodistas en México no tiene conciencia sobre la importancia social del periodismo. Muchos de ellos trabajan como periodistas porque no tienen otra opción laboral, condición que no los motiva a capacitarse y profesionalizarse porque no tienen la vocación que cualquier ejercicio profesional requiere.

Sin embargo, esto también tiene efectos negativos sobre aquellos periodistas que ejercen su profesión con profesionalismo, rigor y calidad. Este tipo de periodista está plenamente consciente de la importancia que tiene su trabajo para la formación de opinión pública y por ende para la democracia.

Los efectos negativos son variados, y algunos de ellos pueden ser peligrosos. En términos laborales, el periodista sin carrera profesional y sin capacitación, que cuenta únicamente con su “experiencia”, contribuye a los bajos niveles salariales y a las lamentables condiciones contractuales que prevalecen en México.

Por otra parte, estos periodistas no producen información de calidad; de hecho, es común que simplemente reproduzcan la información oficial que se vierte a través de boletines de prensa. Estos periodistas también son más vulnerables, ya sea por ingenuidad o corrupción, a las relaciones de poder en el ámbito local en donde participan dueños y directivos de medios de comunicación, empresarios de agencias informativas, partidos políticos, funcionarios de gobierno y grupos criminales, principalmente.<sup>24</sup>

Es precisamente esta vulnerabilidad la que pone en peligro a los periodistas independientes y profesionales. En contextos locales de alta corrupción y violencia, es más fácil controlar el flujo de información y tergiversarlo cuando existen periodistas que están dispuestos a hacerlo a cambio de mayores ingresos. Cabe señalar que en México existen casos también de periodistas que han sido obligados por medio de la violencia a trabajar para la delincuencia organizada o para agentes del gobierno.<sup>25</sup>

<sup>24</sup>Entrevistas a periodistas de Chiapas, Ciudad Juárez, Cuernavaca, Ciudad de México, Monterrey, Morelia, Oaxaca y Tijuana, en el marco del proyecto de investigación de Casede con Freedom House.

<sup>25</sup>Si bien no existen datos o testimonios verificados por investigaciones judiciales o periodísticas, entrevistas realizadas por los autores a periodistas dan cuenta de la prevalencia de estas prácticas, pero la imposibilidad de investigarlas debido al riesgo que ello implica.

## Identificación de fuentes de riesgo y elaboración de protocolo de seguridad

Los factores de riesgo descritos hasta aquí dan cuenta de un contexto de disolución del orden social y gubernamental que es característico de otras localidades en el “sur global”, en las cuales actores no-estatales (armados) ostentan, en grados variados, funciones de “gobernanza alternativa” (Davis, 2009; Arias y Goldstein, 2010). Este contexto no sólo constituyó un objeto de estudio del proyecto de investigación, sino que tuvo también implicaciones importantes en términos de cómo mitigar posibles riesgos a los miembros de los equipos y a quienes interactuarían con ellos.

La supremacía informacional forma parte integrante de la manera en que grupos armados no-estatales en cada localidad buscan mantener el control sobre sus respectivos territorios. Bajo tales circunstancias, mantener un “perfil bajo” o incluso la noción de llevar a cabo investigaciones *undercover* se rechazó contundentemente.<sup>26</sup> Se tomó por sentado que esos actores se darían cuenta de la presencia de los equipos de investigación y que tratarían de indagar y dar seguimiento a sus acciones. Dado lo anterior, contradicciones en la razón oficialmente constatada del proceso y de la presencia de los equipos pudiera haber provocado reacciones adversas, y potencialmente violentas, no sólo para los miembros del equipo, sino también para terceros. Lo anterior hizo que se decidiera jugar con “cartas abiertas”, para garantizar que miem-

<sup>26</sup> Hay varios ejemplos de investigadores que llevaron a cabo trabajo de campo UNDERCOVER, y que hasta llegaron a infiltrar redes criminales (Adler, 1985; Scheper-Hughes, 2004).

bros de las comunidades que optarían por participar lo harían bajo condiciones de consentimiento informado.

Ante estas consideraciones, el reto principal, más que uno de seguridad física en sí, se volvió uno de comunicación. En respuesta a ello, construimos una narrativa que, siendo internalizada y proyectada de manera coherente por todos los miembros de los equipos, dejaría en claro que ni los objetivos del proceso en sí ni la presencia de los equipos atentarían en contra de los intereses de actores criminales. Se subrayó, con este fin, que se trataba de un proyecto académico, con ningún vínculo con actores de seguridad estatales, que buscaba relacionarse con comunidades locales.

*Impression management* (el intento de influir en las impresiones que forman poblaciones locales de investigadores y su presencia en el campo), como la regla dorada de Sluka (1990) para investigaciones en “contextos sociales violentos”, adquirió aquí, entonces, la forma de una narrativa uniforme hacia afuera pero sin alteraciones. Consideramos clave tal narrativa para prevenir cualquier mal entendido, y por lo tanto cualquier acción en contra de los miembros de los equipos y terceros.

Para disminuir la probabilidad de malos entendidos acerca de los objetivos del proceso, se consideró oportuno adoptar marcadores visibles que apoyarían la narrativa global. Para este fin, durante el primer contacto con las comunidades con las cuales se trabajaría, los miembros de los equipos llevaban playeras con el logo del proceso de investigación, así como credenciales que mostraban que pertenecían a un esfuerzo académico, no político ni con fines de lucro. Ambas medidas tenían el propósito de crear la

plena identificación del equipo y propiciar una interacción con las comunidades basada en la transparencia.

Lo último cobra importancia ya que, en su mayor parte, las localidades en las que se trabajó no eran conocidas a fondo por los investigadores, lo que conllevó a la necesidad de renunciar hasta cierto grado a la ilusión de poder definir los patrones e interacciones sociales principales previo a iniciar el trabajo de campo. Resultaba difícil así definir el sitio dentro la comunidad que los equipos podrían ocupar y aceptar, de alguna manera, que “uno no forma el trabajo de campo, pero el trabajo de campo te forma a ti” (you don’t do fieldwork, but fieldwork does you) (Simpson, 2006). Aceptar esto, sin embargo, en condiciones que no contradijeran por completo expectativas razonables de seguridad también implicaba, en este contexto, el manejo cuidadoso del lenguaje. Se acordó en este sentido ser cautelosos con el uso de ciertos términos, incluyendo nombres de actores armados no-estatales. Incluso el propio uso del término “seguridad” para describir los objetivos del proyecto se debatió dentro del equipo, pues se temía pudiese generar desconfianza y sensación de miedo entre los participantes.

Esto puede leerse como una forma de autocensura de la índole mencionada arriba, pero representa de igual manera un proceso de adaptación lingüístico por parte de quienes entran desde afuera a normas locales. Como subraya Goldsmith (2003: 111), en escenarios en los que premia la incertidumbre y la volatilidad, “la adaptabilidad es una respuesta necesaria”. Paradójicamente, renunciar a tal cosa como tener control total sobre el trabajo de

campo surge como un mecanismo para garantizar un grado mínimo de seguridad al mismo tiempo que representa una fuente de riesgos potenciales (véase también Jacobs, 2006).

La elaboración de una narrativa no-amenazante a intereses de grupos de poder locales se volvió así una herramienta importante para prevenir posibles represiones en contra de miembros de los equipos y/o terceros. Además de esto, identificamos riesgos no-específicos, es decir riesgos que existían independientemente de la implementación de los procesos a nivel local. Cada una de las localidades de estudio se caracterizaba por altos índices de violencia y crímenes de alto impacto, incluyendo violencia letal en forma de homicidios, desapariciones, secuestros y enfrentamientos armados.

Frente a estos retos, definimos una serie de medidas técnicas y de rutinas, tanto cotidianas como en caso de alguna emergencia. Ante todo, se acordó respetar ciertos horarios de circulación fuera de domicilios locales, tal como no transitar a pie en ciertas zonas de alto riesgo en horarios de noche. Al mismo tiempo, se establecieron cadenas de comunicación fija entre ciertos miembros de los equipos, según las cuales al no reportarse un dado individuo en campo a horas preestablecidas, se activaría un protocolo de ubicación inmediata y, al fallar el último, la activación de contactos con confiables elementos estatales para garantizar una búsqueda rápida como paso esencial en tales casos. Simultáneamente, se encomendó a los respectivos equipos seguir de cerca la prensa local y otras fuentes de información tales como foros en redes sociales para identificar posibles deterioros de la situación local

de seguridad, y, en un dado caso, tomar la decisión de salir del lugar.

Para facilitar, además, la recopilación de información recaudada por los miembros de los respectivos equipos, así como para aumentar la velocidad de reacción frente a cualquier emergencia, se desarrolló una aplicación para teléfonos móviles. Ésta se instaló en los dispositivos de cada uno de los miembros de los equipos e incluía, aparte de una función que permitía subir documentos y otras fichas directamente a un servidor seguro de la London School of Economics, un botón de pánico. Éste, en el caso de ser oprimido, activaría la anteriormente descrita cadena de seguridad, enviando una señal de ayuda y la ubicación de quien lo activara. El botón de pánico fue pensado como recurso en caso de una amenaza o situación de emergencia que daría pie a una reacción más rápida por parte de los otros miembros del equipo y, de ser necesario, por parte de las autoridades.

La implementación de los protocolos de seguridad tomó, en cierta medida, la de una negociación con la cotidianidad del trabajo de campo. Varios miembros de los equipos de investigación expresaron que les parecía poco práctico seguir los protocolos todos los días y en toda circunstancia al pie de la letra. Se había, por ejemplo, acordado que actividades nocturnas se mantendrían al mínimo para disminuir riesgos. Sin embargo, en algunos casos, interacciones con ciertos miembros de la comunidad sólo fueron posibles en la noche, debido a sus obligaciones laborales.

Además, se notó en algunos casos un gradual alejamiento del estricto seguimiento de los protocolos. Esto se debió en parte a



que los investigadores desarrollaron un sentido de familiaridad con contextos que al inicio trataron con una mayor distancia y cautela debido a su generalizada construcción como espacios peligrosos. En otros casos, la mera noción de tener que seguir estrictos protocolos de seguridad chocó con una desconfianza hacia tales medidas percibidas como ajenas al trabajo académico. Un investigador expresó que le parecía “algo del estilo de la CIA”.

Las medidas promovidas en el equipo para proteger el trabajo y la integridad de los investigadores fueron, en buena medida, tomadas del protocolo de prevención de riesgos elaborado por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia y Freedom House.<sup>27</sup> Este documento presenta sugerencias prácticas para desarrollar capacidades de análisis, evaluación y prevención de riesgos para periodistas. Enfatiza la importancia de realizar evaluaciones y análisis focalizados al contexto local, así como de desarrollar redes de protección colaborativas entre sectores de la academia, sociedad civil y periodistas.

Una de las tareas pendientes hacia adelante es el desarrollo de protocolos de seguridad que atiendan las necesidades específicas que plantea la investigación de carácter académico (no periodístico) en contextos de seguridad. Las medidas aquí presentadas pueden quizás servir como base para futuras iniciativas.

<sup>27</sup>Disponible en <https://www.casede.org/PublicacionesCasede/ProtocolosFH-CASEDE/CASEDE-Pro-Periodistas-02.pdf>

## Conclusión

Los retos para la investigación periodística o académica en México se derivan principalmente de las dinámicas de poder impuestas por diversos actores a nivel local, los cuales pueden ser políticos, sociales o criminales. Las normas y la lógica, así como los actores involucrados, varían de acuerdo con el contexto sociohistórico de cada territorio. De acuerdo con los datos disponibles, tanto a nivel nacional como local en los casos analizados, puede observarse que prevalecen el miedo, la desconfianza y la falta de profesionalización en materia de análisis de riesgo, así como sobre mecanismos de protección y autoprotección.

Los altos niveles de victimización, así como la exposición a la violencia, son elementos clave que promueven la sensación de miedo entre quienes llevan a cabo investigaciones en campo. Esto se traduce en una suerte de autocensura, inhibiendo con ello actividades de recopilación de información mediante métodos etnográficos o periodísticos. La capacidad de comunicación con comunidades que viven en entornos violentos se torna difícil en la medida en que el miedo cancela el diálogo. Las posibilidades de obtener información sobre las violencias que vive la comunidad se acota a catarsis emocionales que deben traducirse en insumos para la interpretación y el análisis.

El ejercicio del poder por parte de este tipo de actores trastoca las normas de convivencia y legalidad en el nivel comunitario, otorgándoles facultades de autoridad. Esto implica que el flujo de la información sobre lo que sucede en estos territorios es arbitra-

do por quienes ejercen el poder a través de la violencia y, por tanto, la libertad de expresión se restringe o de plano se cancela en estos territorios.

Esto ha establecido límites importantes para profundizar en el conocimiento sobre el impacto de la violencia en las dinámicas sociales a nivel comunitario. El proceso de investigación realizado por los equipos y descrito en otros capítulos de este libro constituyó un esfuerzo importante para superar estos retos y dar cuenta de la manera en la que la violencia es percibida y vivida en esos territorios.

#### Fuentes consultadas

- ADLER, P. A. (1985), *Wheeling and dealing: An Ethnography of an Upper-Level Drug Dealing and Smuggling Community*, Nueva York, Columbia University Press.
- ARIAS, E. D. y D. M. Goldstein (2010), *Violent Democracies in Latin America*, Durham, NC, Duke University Press.
- BOVENKERK, F., D. Siegel y D. Zaitch (2003), “Organized crime and ethnic reputation manipulation”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 39, núm. 1, pp. 23-38.
- CHAMBLISS, W. (1975), “On the paucity of original research on organized crime: A footnote to Galliher and Cain”, *The American Sociologist*, pp. 36-39.
- CLUNAN, A. L. y H. A. Trinkunas (2010), *Ungoverned Spaces: Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*, Stanford, Stanford University Press.
- DAVIS, D. E. (2009), “Non-state armed actors, new imagined communities, and shifting patterns of sovereignty and insecurity in the mo-

- dern world”, *Contemporary Security Policy*, vol. 30, núm. 2, pp. 221-245.
- FINCKENAUER, J. O. (2005), “Problems of Defintion: What is organized crime?”, *Trends in Organized Crime*, vol. 8, núm. 3, pp. 63-83.
- FRANKENBERG, L. (2008), “Monterrey y sus organizaciones mediáticas. Un retorno al estudio de la ideología a través de cuatro comunicadores”, *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 63, Tenerife, pp. 294-302.
- GOLDSMITH, A. (2003), “Fear, fumbling and frustration Reflections on doing criminological fieldwork in Colombia”, *Criminology and Criminal Justice*, vol. 3, núm. 1, pp. 103-125.
- HOBBS, D. y R. Wright (2006), *The SAGE Handbook of Fieldwork*, Londres, Sage.
- JACOBS, B. A. (2006), “The Case for Dangerous Fieldwork”, en D. Hobbs y R. Wright (eds.), *The SAGE Handbook of Fieldwork*, Londres, Sage, pp. 157-168.
- JUSTIN, R. (1986), *Political Censorship of the Arts and the Press in Nineteenth-Century Europe*, Reino Unido, Palgrave Macmillan, 232 pp.
- KING, R. D. y E. Wincup (2008), *Doing research on crime and justice*, Oxford, Oxford University Press.
- PAOLI, L. (2002), “The paradoxes of organized crime”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 37, núm. 1, pp. 51-97.
- RAWLINSON, P. (2008), “Mission impossible? Researching organized crime”, en R. D. King y E. Wincup (eds.), *Doing research on crime and justice*. Oxford, Oxford University Press, pp. 291-313.
- SCHEPER-HUGHES, N. (2004), “Parts unknown undercover ethnography of the organs-trafficking underworld”, *Ethnography*, vol. 5, núm. 1, pp. 29-73.
- SIMPSON, B. (2006), “‘You don’t do fieldwork, fieldwork does you’: Between Subjectivation and Objectivation in Anthropological Field-

work”, en D. Hobbs y R. Wright (eds.), *The SAGE Handbook of Fieldwork*, Londres, Sage, pp. 125-137.

SLUKA, J.A. (1990), “Participant observation in violent social contexts”, *Human Organization*, vol. 49, núm. 2, pp. 114-126.

La formulación de las políticas públicas  
de seguridad en México:  
retos y oportunidades para la incorporación  
de las voces de las comunidades

*Catheryn Camacho*

Introducción

La visión conceptual más tradicional de las políticas públicas explica que el diseño, implementación y seguimiento de éstas es una facultad exclusiva del Estado. En primer lugar, porque involucra una gran y diversa cantidad de recursos humanos, financieros e institucionales para resolver aquellos problemas públicos que son considerados como prioritarios por los actores gubernamentales en turno. En segundo porque, dado que ello puede requerir “modificaciones en leyes, programas y proyectos, así como la asignación o redirección de recursos (gasto público e impuestos) o la regulación de ciertas actividades” (Tapia, 2010: 13), sólo puede ser implementado por el Estado. Y en tercero, porque es en la esfera de la política en donde se determinan cuáles serán aquellos asuntos públicos que formarán parte de la agenda de gobierno. Sin embargo, las políticas públicas responden primordialmente a un entorno económico, político y social específico. No involucran únicamente al Estado, sino a la nación en su conjunto,

es decir, a las instituciones gubernamentales y los individuos que la conforman.

En el contexto actual, y dados los altos niveles de inseguridad y violencia que se viven en México, este capítulo subraya la importancia de abrir espacios de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas de seguridad, a partir de los aprendizajes surgidos de la implementación de la metodología de co-construcción de “seguridad desde abajo” en cuatro localidades de estudio de 2016 a 2018.

El capítulo reflexiona sobre la complejidad de la formulación de políticas públicas en dicha materia y argumenta que, ante la existencia de múltiples retos institucionales y culturales, este tipo de metodologías aporta nuevas ideas sobre la utilidad de incluir las voces de las comunidades y los ciudadanos en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas de seguridad. Asimismo, se hace un énfasis particular en la imperante necesidad de que las voces de aquellas comunidades que se encuentran en contextos con altos niveles de violencia e inseguridad sean escuchadas por los actores de gobierno.

Para alcanzar este objetivo, el capítulo se divide en tres secciones. La primera abordará algunos de los principales retos que han impedido, a nivel gubernamental, la formulación de una estrategia de seguridad que responda de forma integral a las voces de las comunidades. Esta sección nos permitirá profundizar un poco más sobre la complejidad que implica la formulación de políticas públicas en materia de seguridad.

La segunda sección se refiere a algunos obstáculos que impiden que exista una participación “de abajo hacia arriba” en las políticas de seguridad del país. En específico se analizarán los retos que siguen existiendo en comunidades que han estado sometidas a contextos de violencia crónica.

Finalmente, en la tercera sección, se ofrece un panorama general sobre las políticas públicas de prevención existentes en materia de seguridad de los últimos 12 años. El propósito es analizar las áreas de oportunidad que se encuentran en el planteamiento de una estrategia de seguridad integral y contextualizar la importancia de la participación ciudadana en las políticas públicas de seguridad.

### Los principales retos en la formulación de las políticas públicas de seguridad en México

Las políticas públicas están sujetas al contexto político, social y económico en el que se encuentran insertas y responden a los intereses de los actores políticos o gubernamentales que las crean. A continuación, me referiré a cuatro de los principales obstáculos que han impedido la formulación de una estrategia de seguridad que responda de forma integral a las voces de las comunidades: 1) fines políticos, 2) descoordinación y competencia a nivel interinstitucional, 3) la inoperancia municipal y estatal en labores de seguridad, y 4) el ataque a las autoridades locales.

Uno de los factores que más han afectado las políticas públicas de seguridad en nuestro país es la persecución de beneficios



a favor de particulares o de partidos políticos. Uno de los ejemplos más significativos se puede observar en la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) con la llegada a la Presidencia de Enrique Peña Nieto.

López y Fonseca (2013) explican detalladamente cómo la desaparición de la SSP que, en buena medida, había sido considerada un órgano medular en la estrategia de combate a la delincuencia de los dos gobiernos panistas del 2000 al 2012, obedeció primordialmente a la necesidad del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de mandar un claro mensaje a la población de que el Partido Acción Nacional (PAN) había fallado en la materia, y que era necesario desaparecer la estructura encargada de la seguridad para plantear una nueva estrategia.

Si bien la estrategia planteada por el PAN y la labor realizada por la SSP se quedaron cortas ante los retos de inseguridad que aquejaban al país, el regreso del PRI al poder también representó la pérdida de una memoria institucional que pudo haber ofrecido lecciones sobre lo que había fallado y lo que había funcionado en los 12 años previos. No obstante, y en vista de que continuar con las acciones del PAN no era políticamente atractivo para el PRI, hubo un retroceso en la estrategia de seguridad de Peña Nieto incentivando la duplicidad de funciones y perpetuando la descoordinación entre las distintas ramas de gobierno.

Otro ejemplo del daño que han generado los intereses políticos en la estrategia de seguridad del país fue la falta de compromiso en el cumplimiento de la Ley General del Sistema Nacional

de Seguridad Pública (LGSNSP).<sup>1</sup> Un posible origen de su inoperabilidad fue que los gobernadores y alcaldes —la mayoría priistas— no vieron ningún beneficio político en rendir cuentas a un presidente que perteneciera a un partido opositor (PAN).<sup>2</sup>

Un segundo obstáculo para la formulación de políticas públicas de seguridad es la descoordinación institucional entre las distintas ramas de gobierno, lo cual surge como producto de un deslinde de responsabilidades y la duplicidad de funciones en un buen número de dependencias gubernamentales (Gereben *et al.*, 2009).

Debido a la existencia de distintos artículos de la Constitución que establecen las competencias sobre seguridad, procuración e impartición de justicia, resulta imposible tener un panorama claro sobre los roles, atribuciones y responsabilidades para la ejecución de las diversas tareas que demanda el funcionamiento de los sis-

<sup>1</sup>De conformidad al artículo 1 de la LGSNSP, ésta tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en materia de seguridad pública. En esta Ley se detallan las atribuciones y distribución de competencias de las distintas instancias encargadas de la seguridad pública en el país tales como el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, entre otras. Asimismo, se refiere al desarrollo policial y los sistemas de información en la materia, así como los mecanismos posibles para la participación de la ciudadanía, las responsabilidades de los servidores públicos, entre otros.

<sup>2</sup>Al no haber castigos para los gobernadores que no cumplieran con la certificación y evaluación estipulada en la LGSNSP referente a la evaluación y controles de confianza para los policías estatales y municipales, se envió un fuerte mensaje a los gobiernos locales de que la Ley entraría en vigor *de facto*, hasta que llegara otro partido político al Ejecutivo. Muestra de ello es que en 2012, la Cámara de Senadores aprobó la modificación propuesta por el grupo parlamentario priista para ampliar el plazo para que los policías estatales y municipales pudieran presentar sus exámenes hasta el 2013, cuando habría un nuevo gobierno en el poder (Hernández, 2015).

temas de seguridad pública y justicia. En consecuencia, una gran cantidad de programas se traslapan en objetivos y funciones. Esto ha impactado la capacidad de las instituciones encargadas de prevenir y combatir la criminalidad para actuar en coordinación y con eficacia (CIDE, 2017).

En Tijuana, por ejemplo, existe un traslape interinstitucional respecto a las actividades que realiza la Secretaría de Seguridad Pública del estado en Tijuana y el ayuntamiento de Tijuana, particularmente en lo que se refiere a la prevención del delito a través de recuperación de espacios públicos. En este caso, llama la atención que el programa del ayuntamiento de Tijuana se haya enmarcado en la estrategia de la recién creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) —de ámbito federal—.<sup>3</sup> Dicha entidad, encargada del ordenamiento territorial agrario, está *de facto* participando en la implementación de políticas públicas encaminadas a crear ciudades más seguras y con un mayor grado de cohesión social. Ninguna estrategia institucional de la SEDATU, sin embargo, compete al tema de seguridad ni hace parte de la estrategia integral formulada por la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) o incluso la SSP.

Este ejemplo resulta relevante también porque, al no ser un programa que vaya de la mano con las acciones impulsadas por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Baja California, se duplican las funciones y pulverizan los resultados. Además, dado

<sup>3</sup>Esta Secretaría está encargada prioritariamente de “planificar, coordinar, administrar, generar y ejecutar las políticas públicas de ordenamiento territorial, asegurar una vivienda digna, un desarrollo urbano y rural así como otorgar certeza jurídica a los núcleos agrarios” (SEDATU, 2018).

que no son programas complementarios o integrales, se perciben como esfuerzos aislados y repetitivos ante la ciudadanía.

Vinculada a las dos problemáticas anteriores, nos encontramos con una variable que muchas veces pasa desapercibida, pero tiene un peso considerable en los resultados de las políticas públicas: la competencia o rivalidad interinstitucional. Con frecuencia los programas federales implican realizar tareas que requerirían, en teoría, la colaboración entre distintas dependencias u órdenes de gobierno. Al momento de su ejecución, en el mejor de los casos, dichas tareas se realizan de forma independiente, pero, por lo general, se hace de forma casi competitiva, ya que no se acepta el liderazgo de una dependencia sobre otra, mucho menos cuando están involucrados recursos presupuestales (Herrera-Lasso, 2013).

El equipo de investigación de Tijuana percibió este tipo de competencia interinstitucional entre la Secretaría de Seguridad Pública del estado y el Instituto Municipal de la Juventud (IMJUV). Desde su perspectiva, la falta de coordinación entre ambas instancias de gobierno ha hecho invisible el trabajo realizado por IMJUV, por lo menos en la comunidad de estudio (Sánchez Taboada), limitando considerablemente su capacidad de acción y obligándolo a recurrir a otros actores como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para recibir financiamiento y potenciar su impacto<sup>4</sup> (véase capítulo 3 de Tijuana en este libro).

<sup>4</sup>Entrevista con Nohora Niño Vega, investigadora académica del equipo de Tijuana, 15 de agosto de 2018.

Paradójicamente, de la mano de la rivalidad interinstitucional en materia de prevención, existe un notable deslinde para realizar labores de seguridad en lugares con altos índices de violencia e inseguridad, lo cual nos lleva al tercer reto identificado: la inoperancia de las autoridades municipales y estatales en las labores de seguridad.

Tras casi 20 años de presencia militar en la mayoría de los estados de la República Mexicana, los incentivos para que las autoridades municipales y estatales se interesen por construir capacidades propias para el combate a cualquier tipo de violencia han disminuido casi en su totalidad.

En Apatzingán, por ejemplo, el equipo de investigación local pudo constatar que las autoridades municipales encargadas de las labores de seguridad estaban subordinadas por completo a las estrategias de seguridad orquestadas e implementadas desde el poder federal, con lo cual, sin darse cuenta, vulneraban aún más su posicionamiento ante los grupos criminales.

Si bien se registraron esfuerzos en esa misma ciudad por hacer frente a la situación de violencia como la creación de la Policía Municipal de Proximidad, después de haber trabajado con algunos miembros de la comunidad, el equipo identificó que la ciudadanía ni siquiera advertía la presencia de los policías municipales, mucho menos sus labores. En cambio, tenían muy presente que la Secretaría de Seguridad Pública estaba llevando a cabo diferentes acciones en la zona de Tierra Caliente a través del Mando Único (véase capítulo 5 de Apatzingán en este libro).

Esto también lo corroboramos con autoridades gubernamentales federales, tanto del Poder Ejecutivo como Legislativo. Representantes

de dichos sectores coincidieron en que, ante los altos índices de violencia que se habían registrado en el país en las últimas dos décadas, las autoridades estatales habían empezado a deslindarse de responsabilidades como la averiguación y procesamiento de cualquier tipo de homicidios o agresiones al orden público, argumentando que eran delitos vinculados al narcotráfico y crimen organizado, lo cual los convertía en materia federal (funcionarios públicos federales, tercera reunión de trabajo, 9 de octubre de 2017).

Al deslindarse de las labores de seguridad, las autoridades estatales y municipales no sólo redujeron su propia capacidad para proteger a la ciudadanía, sino que quedaron aún más vulnerables al orden impuesto por los actores criminales. Lo anterior resulta paradójico porque, a pesar de que el país atraviesa por un proceso de democratización, hay evidencia de una mayor susceptibilidad de las autoridades locales a sufrir violencia y ataques que afectan su seguridad personal.

Desde el inicio de la guerra contra el narcotráfico en 2007 hasta octubre de 2014, grupos del crimen organizado asesinaron a 82 alcaldes, 64 funcionarios municipales, 13 candidatos y 39 líderes y activistas políticos (Trejo y Ley, 2015). De acuerdo a la información publicada por la Asociación Nacional de Alcaldes de México (ANAC), desde el principio del mandato de Enrique Peña Nieto al 31 de diciembre de 2017, fueron asesinados 60 presidentes municipales: 33 que habían dejado su cargo, 22 en sus funciones y cuatro recién electos. Peor aún, se estima que hoy en día un presidente municipal en México tiene 12 veces más probabilidades de ser asesinado que un ciudadano común (Calderón, 2018).

Cabe aclarar que esto se ha observado también porque los grupos criminales se ven afectados de manera particular por los cambios de gobierno que se dan a nivel local. De ahí que los asesinatos de figuras de poder locales son más probables. Según datos del Indicador de Violencia Política 2018, entre el 8 de septiembre de 2017 (inicio oficial del proceso electoral federal) y hasta el 30 de junio de 2018, se registraron de forma preliminar 627 agresiones en contra de políticos y candidatos en todo el país. De estas cifras, 80 por ciento fue en contra de candidatos o autoridades que aspiraban a cargos a nivel municipal.

Dado el descrédito vigente de la autoridad municipal, sería sencillo concluir que todo alcalde muerto está en connivencia con los actores criminales; sin embargo, valdría la pena analizar si son víctimas de ataques porque protegen al crimen organizado o porque están desprotegidos por la federación en el combate a los grupos criminales. Hay alcaldes que llegan al poder siendo aliados o miembros de organizaciones criminales, otros que son sobornados con apoyos económicos a sus candidaturas. Hay otros más que se ven obligados a servir al crimen tras recibir amenazas de muerte y existen quienes, en algunos casos, son asesinados por negarse a servir al crimen organizado (Trejo y Ley, 2015).

Ante este escenario, tiene sentido que las autoridades locales tengan pocos incentivos para implementar cualquier estrategia de seguridad. Sin embargo, como se abordó anteriormente, esto abona al círculo vicioso que perpetúa la violencia crónica en las comunidades.

Claramente, estos cuatro factores han favorecido el debilitamiento de las estrategias de seguridad en México y nos permiten vislumbrar la dificultad que involucra la formulación de una estrategia de seguridad efectiva.

No obstante, a partir del proceso de investigación, también pudimos captar la complejidad de los diferentes tipos de violencia y cómo éstas varían de ciudad en ciudad e incluso de colonia en colonia. Abordaré a continuación la corresponsabilidad de la ciudadanía en el debilitamiento de la estructura de seguridad del país.

### Los obstáculos que impiden la participación comunitaria

Existen diversos retos que dificultan la participación de las comunidades en el diseño e implementación de las políticas públicas de seguridad; sin embargo, y para fines de este capítulo, se abordarán: 1) la gobernanza dividida, y 2) las relaciones de poder entre instituciones y comunidades que se han visto afectadas por la corrupción y la impunidad.

El concepto de *gobernanza dividida*, de acuerdo con Desmond Arias (2017), explora las condiciones bajo las cuales determinados grupos armados ilegales coexisten con otros actores (estatales y no estatales) y hace referencia a la relación prioritariamente contenciosa que se genera cuando existe un actor armado ilegal preponderante en una comunidad.

En este escenario, los actores armados ilegales tienen que coexistir con otro tipo de organizaciones civiles y actores locales y,



por lo tanto, deben negociar con grupos locales para alcanzar sus metas económicas y políticas. Si bien las comunidades en donde existen este tipo de relaciones no se encuentran en una situación de constante conflicto sino en una “paz tensa”,<sup>5</sup> suelen observarse enfrentamientos con la policía y, en ocasiones, conflictos intensos con grupos criminales externos cuando éstos buscan extender su influencia en el mismo territorio. No obstante, los grupos armados ilegales buscan proveer algún tipo de seguridad a las comunidades ya que, al hacerlo, incrementan su legitimidad ante la ciudadanía y se aíslan de la represión estatal (Arias, 2017).

El proceso de investigación relevó la existencia de este tipo de gobernanza en las comunidades de estudio. En Apatzingán y Tijuana, por ejemplo, muchos de los participantes se referían al hecho de que, en ciertos momentos, actores armados ilegales lograron un nivel de poder que les permitió mantener bajo control determinados crímenes comunes (secuestros o robos, por ejemplo). Más aún, varios participantes hablaron de cómo, dado que la violencia que estos grupos ejercían no afectaba indiscriminadamente a la población, el orden impuesto por estos grupos era visto como aceptable y preferible al caos que ocurre cuando hay competencia entre estos grupos o cuando el Estado los combate violentamente.

<sup>5</sup>Este término es utilizado por Desmond Arias para explicar que este tipo de paz es propio de los contextos de violencia crónica, ya que los grupos criminales continúan teniendo enfrentamientos con el Estado y otros actores criminales que buscan ejercer algún tipo de influencia en su territorio, lo que ocasiona que dicha paz se enmarque en un contexto de violencia intermitente.

La aceptación implícita de este tipo de gobernanza también pone en evidencia que la ciudadanía, ante niveles altos de trauma y violencia crónica, desiste de participar activamente en la generación de un cambio en la situación de seguridad, pues esto es percibido como una fuente muy alta de riesgo.

Hay además evidencia de que, antes de que las organizaciones narcotraficantes se volvieran violentas y predatorias, las comunidades no veían la presencia de dichas organizaciones como una amenaza a su seguridad. Ya sea porque se beneficiaban económicamente de su presencia o porque genuinamente no percibían su presencia como un problema, estas organizaciones criminales lograron fortalecerse gracias a la complicidad activa y pasiva de las comunidades y autoridades locales (Santamaría, 2015).

En Acapulco, por ejemplo, llama la atención que algunos miembros de los cuerpos de seguridad municipales hayan externado que no habían considerado incorporarse a las fuerzas de seguridad locales hasta que, ante la falta de una hegemonía criminal, se había desatado la violencia en su colonia (Segunda reunión de trabajo del equipo de investigación, 22 de abril de 2017).

En comunidades que han estado sometidas a lo que Viridiana Ríos (2013) denomina equilibrios de violencia, en los que la violencia causada por el narcotráfico se refuerza y perpetúa en un círculo vicioso en el que la autoridad, al combatir a los grupos criminales, los divide, la existencia de un tipo de gobernanza también es producto del riesgo que implica hablar de la violencia y, más aún, organizarse frente a la misma.

En todos los casos de estudio, los equipos de investigación percibieron niveles muy altos de trauma, tanto personales como colectivos, que influían considerablemente en la disposición de las personas a mencionar algo que se vinculara a la situación de inseguridad que les afectaba.

El caso de Apatzingán es el más representativo de esto ya que, como se detalla en el capítulo referente al mismo en este libro, las personas se han visto obligadas a oír, ver y no hablar sobre nada que tenga que ver con seguridad. No obstante, reconocen que en algún momento se sintieron más seguros con el orden impuesto por los Caballeros Templarios que con la situación actual de inseguridad que se vive en la localidad (véase capítulo correspondiente).

Un segundo obstáculo para que exista una participación efectiva “de abajo hacia arriba” es el hecho de que las relaciones que se dan entre las instituciones y las comunidades estén fuertemente debilitadas por la corrupción e impunidad.

En las comunidades de alta marginación, la mayor parte de las conductas violentas no se denuncian por temor a las represalias o desconfianza en las autoridades, quedando así impunes. En las colonias en las que se trabajó, los equipos locales también identificaron que el temor y desconfianza en las autoridades de seguridad eran producto del sentido de desprotección que dichas autoridades generaban. No solamente porque no los protegían, sino porque muchos habitantes reportaron que los amenazaban, golpeaban o extorsionaban para proteger a los delincuentes.

En Nuevo Almaguer, por ejemplo, una vecina compartió que una señora que vendía tamales en la calle, además de ser cons-

tantemente extorsionada por los policías para que pagara una “mordida” a cambio de que la dejaran seguir vendiendo sus tamales, no contaba con ningún tipo de protección. En alguna ocasión fue víctima de robo y los policías, a pesar de haber identificado a los delincuentes, simplemente ignoraron la denuncia (Notas de campo del equipo de Guadalupe).

Esto se profundiza cuando la autoridad que está involucrada en el acto de corrupción pertenece al sistema de procuración de justicia. El hecho de que los policías, los ministerios públicos o fiscales, los jueces y responsables de las cárceles sean quienes estén involucrados en la comisión de un acto ilícito a cambio de un beneficio no solamente mina la calidad de vida de la población afectando el tejido y la paz social, sino que distorsiona, a su vez, el contrato social al afectar la forma de interacción de la sociedad con las autoridades. Muestra de ello es que la cifra negra, es decir, el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa, es de 93.6 por ciento a nivel nacional (Envipe, 2017).

También por ello, las instancias que presentan los niveles más bajos de confianza son las que tienen el mayor grado de contacto con la ciudadanía. En los cuatro casos de estudio, tal y como lo explican los capítulos correspondientes, los habitantes de las colonias externaron explícitamente su desconfianza en la policía municipal.

Datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2017 confirman el bajo nivel de confianza que existe frente las instituciones de seguridad. Tan sólo 51 por ciento de los encuestados reportó confiar en las labo-

res de la policía preventiva municipal. En el caso de la Marina y el Ejército, en cambio, los niveles de confianza ascienden a 88 y 85 por ciento, respectivamente.

El equipo de investigación en Acapulco identificó que las comunidades de estudio preferían la presencia de la Marina antes que la policía municipal o incluso estatal. Los participantes aseguraron categóricamente que se sentían más seguros con las fuerzas federales dado que los policías (locales y estatales) estaban coludidos con el crimen organizado (Segunda reunión de trabajo del equipo de investigación, 22 de abril de 2017).

Es decir, la falta de confianza de la población resulta no solamente de la falta de capacidades por parte de las autoridades encargadas de la procuración de justicia, sino que se origina a partir de la participación de las autoridades en las extorsiones, abusos de poder y violaciones de derechos humanos.

La desconfianza y miedo hacia las autoridades sumada a los altos niveles de corrupción e impunidad y la falta de diálogo comunidad-autoridad se convierten en la combinación perfecta para que continúe una inercia negativa en la relación ciudadanía-Estado en el tema de seguridad.

En contextos de violencia, las comunidades necesitan ser protegidas y acompañadas en el proceso de construcción de ambientes más seguros (Abello y Pearce, 2009). Para que ello pueda llevarse a cabo, se necesita contar con espacios accesibles de diálogo entre las comunidades y el Estado.

Después de haber presentado los obstáculos que han afectado la participación ciudadana y la colaboración Estado-ciudadanía,

a continuación me refiero a las áreas de oportunidad, tanto a nivel institucional como comunitario, que existen para incorporar la participación ciudadana en las políticas de seguridad del país.

## Oportunidades para la participación ciudadana en el debate y el diseño de políticas públicas de seguridad

Durante las últimas dos administraciones hemos presenciado cómo el Ejecutivo ha privilegiado el enfoque punitivo y reactivo<sup>6</sup> para hacer frente a la violencia y el crimen. La política de la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) es el ejemplo por excelencia, al tener como pilar de su estrategia de seguridad el combate frontal a las organizaciones criminales a través del involucramiento de las Fuerzas Armadas Permanentes (FAP).

Con el argumento de que la seguridad pública puede convertirse en asunto de seguridad nacional al momento en que el fenómeno criminal representa un riesgo para la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano (CISEN, 2014), las FAP terminaron asumiendo tareas que, en principio, eran propias de los estados y municipios y, más importante aún, de las policías civiles. Esto modificó considerablemente la dinámica de combate a los grupos criminales e incrementó los niveles de violencia en el país.

<sup>6</sup>El enfoque punitivo se basa fundamentalmente en el castigo a los delincuentes. El enfoque reactivo se refiere a la reacción del Estado ante el crimen y la violencia. El enfoque preventivo busca entender las causas que originan la delincuencia para, en función de eso, desarrollar una estrategia para prevenir que siga ocurriendo. Este último contempla, además, la multiplicidad de actores.

Por su parte, y a pesar de deslindarse de la estrategia impulsada por Calderón, Enrique Peña Nieto (2012-2018) no solamente continuó con las intervenciones de la FAP en múltiples estados del país, sino que éstas dejaron de tener plazos preestablecidos, volviéndose prácticamente permanentes. Más aún, fortaleció esta visión de la seguridad, al crear la Gendarmería Nacional, una nueva corporación civil con entrenamiento militar.

Si a ello le sumamos la aprobación de la Ley de Seguridad Interior a través de la cual se establece que el presidente de México puede ordenar la intervención de las FAP en cualquier punto del país, se entiende por qué ante los ojos de muchas organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos y de la misma ciudadanía, se percibe que la militarización del país ha sido la única estrategia de seguridad adoptada por el gobierno para hacer frente al crimen organizado.

No obstante lo anterior, si bien las estrategias punitivas han opacado cualquier otro tipo de política en la materia, tanto Calderón como Peña Nieto realizaron acciones significativas por impulsar una política de prevención.

Durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, a la par de la estrategia punitiva para combatir el narcotráfico, se sentaron las bases legales (e institucionales) necesarias para plantear una nueva política de prevención a nivel nacional. Surgieron iniciativas y estrategias como Limpiemos México,<sup>7</sup> que reforzaba los

<sup>7</sup>Limpiemos México fue un programa que contemplaba tres objetivos: erradicar la drogadicción y la delincuencia de las escuelas, recuperar los espacios públicos para que vuelvan a ser territorio familiar, y combatir las adicciones y reforzar los programas de prevención.

programas de prevención en temas de drogas y violencia intraescolar; se incrementaron los recursos a programas como el Subsemun,<sup>8</sup> se publicó la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD), y se puso en marcha la estrategia Todos Somos Juárez (Novoa y Ramírez-De-Garay, 2018), por mencionar tan sólo algunos esfuerzos.

También se impulsó la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia (ENPDyCD), que buscaba atender los orígenes del delito y contemplaba la creación de consejos ciudadanos de seguridad pública, como órganos de vinculación y enlace con organizaciones sociales para la consulta, análisis, formulación y articulación de propuestas de acciones relacionadas con la seguridad pública, así como el seguimiento y evaluación de programas institucionales (Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, 2007).

Otro esfuerzo en la materia bajo el gobierno de Calderón fue la Iniciativa Mérida, particularmente la vertiente de prevención promovida por la misma.<sup>9</sup> A través del Programa de

<sup>8</sup>El Subsemun es un subsidio que se otorga a los municipios y, en su caso, a los estados para fortalecer las instituciones de seguridad municipales. Con este subsidio se cubren aspectos de prevención del delito, evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales, su capacitación, equipamiento y la conformación de bases de datos de seguridad pública, entre otros. Los municipios beneficiarios con el Subsemun son elegidos tomando en cuenta la población municipal, la incidencia delictiva y las características del municipio en cuanto a que sean destinos turísticos, zona fronteriza, municipios conurbados o próximos a zonas de alta incidencia delictiva. Los municipios beneficiarios deben aportar 25 por ciento del recurso federal como coparticipación. Hoy en día, este subsidio se cambió por el Fortaseg.

<sup>9</sup>Para mayor información sobre la Iniciativa Mérida, se recomienda revisar la Hoja informativa Iniciativa Mérida – Panorama general de la Embajada de Estados Unidos en



Prevención de la Violencia y la Delincuencia se realizaron varios esfuerzos, con el apoyo de agencias de cooperación estadounidenses como la USAID, para formar capacidades en los actores locales a fin de que pudieran diseñar e implementar acciones en materia de prevención social.

Por su parte, el presidente Peña Nieto le dio un segundo impulso al enfoque de prevención al adoptarlo como el pilar de su estrategia de seguridad en el país. En el mensaje pronunciado luego de su toma de protesta el 1 de diciembre de 2012, el presidente delineó los cinco ejes principales de su gobierno en materia de seguridad pública, insistiendo en “poner al ciudadano y a su familia en el centro de las políticas de seguridad” (Mensaje de Enrique Peña Nieto en Palacio Nacional, 2012). De ahí la creación del Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred).

Posteriormente complementó esta estrategia con la aprobación de la Ley General de Víctimas y dio continuidad a subsidios como el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP) y el Subsemun, ahora bajo el nombre de Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg), a través del cual se buscaba fortalecer las capacidades municipales y contemplaba dentro de sus objetivos realizar acciones significativas de prevención del delito (Novoa y Ramírez-De-Garay, 2018).

Adicionalmente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,<sup>10</sup> se impulsaron diversos programas para atender, de

---

México. Disponible en: <https://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july15/MeridaInitiativeOverview-jul15-sp.pdf> [fecha de consulta: 12 de octubre de 2018].

<sup>10</sup>El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, establece las Metas Nacionales México en Paz,

forma transversal, temas más específicos vinculados a la violencia de género, trata de personas y a la delincuencia, prevención social, justicia cívica, violencia en entorno escolar, policías de proximidad, entre otros.<sup>11</sup>

Esfuerzos como los anteriores (y muchos más que también se han llevado a cabo en los diferentes niveles de gobierno) nos hablan de que, a pesar del énfasis que se ha dado en una estrategia centrada en el combate, existen iniciativas y marcos institucionales importantes para promover enfoques preventivos.

Estas iniciativas ofrecen una ventana de oportunidad para atender las raíces sociales y económicas de la violencia en el país. La co-construcción de seguridad humana desde abajo puede sumar a estos esfuerzos y diagnósticos a través de las Agendas de Seguridad que se construyeron con las comunidades (véanse capítulos de Apatzingán, Guadalupe y Tijuana en este libro). Éstas hacen visibles otros tipos de violencias y diversos problemas que afectan la seguridad humana que, aunque no son considerados de alto impacto, afectan considerablemente la vida y el bienestar de las comunidades.

---

México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global, así como las estrategias transversales: Democratizar la productividad, Gobierno cercano y moderno, y Perspectiva de género.

<sup>11</sup>Tales como el Programa Nacional de Seguridad Pública; el Programa Nacional de Procuración de Justicia; el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia; el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación; el Programa Nacional de Derechos Humanos; el Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, por mencionar algunos.

## Reflexiones sobre las Agendas de Seguridad Humana construidas desde abajo

La seguridad es una tarea que compete a toda la ciudadanía. Para que exista una estrategia o programa de gobierno que sea verdaderamente efectivo, se requiere una ciudadanía organizada que la respalde. Contar con sistemas de análisis de información cuantitativa o equipos de inteligencia será insuficiente para llevar a cabo una estrategia de seguridad efectiva si no considera la intervención y retroalimentación de todos los actores involucrados, mucho menos si no se escucha la voz de las comunidades más afectadas por la violencia y la inseguridad.

Este capítulo ha identificado retos estructurales que van desde los vaivenes políticos, la competencia interinstitucional o la inoperatividad en labores de seguridad, hasta temas culturales vinculados a la corrupción, impunidad o la presencia de una paz tensa y gobernanza dividida entre los actores criminales y el Estado.

En contextos de violencia crónica, es necesario incluir en los diagnósticos y propuestas de política todas aquellas violencias invisibles que únicamente pueden ser identificadas con la colaboración de las comunidades. Lo anterior no solamente porque abonan al diagnóstico, sino porque en el proceso mismo de co-construcción, la ciudadanía se transforma asumiendo su responsabilidad y se hace partícipe de las estrategias que son necesarias para construir formas de convivencia más democráticas y en entornos más seguros.

A través del proceso de dos años de investigación de este proyecto, se llegó a la conclusión de que las comunidades de estudio han estado expuestas a un ambiente de violencia crónica que impacta negativamente en las diferentes dimensiones de la seguridad y que ha tenido efectos considerables en la provisión de seguridad.<sup>12</sup> Además, se identificó, de la mano de las comunidades, una serie de propuestas locales que podrían hacer frente a las problemáticas que más les afectan y que quedaron plasmadas en las Agendas Locales de Seguridad Humana.

Ante dicho escenario y dados los resultados obtenidos como producto de este proceso, se reafirma el potencial que ofrece la creación de espacios seguros para el diálogo con las comunidades y la participación activa de la gente en el proceso de desarrollar herramientas que favorezcan una visión multisectorial más profunda de las amenazas y causas de la inseguridad y la violencia.

Se concluye, en pocas palabras, que la política pública no podrá ser pública hasta que incluya fielmente las voces y las propuestas de las comunidades.

## Fuentes consultadas

ABELLO COLAK, A. y J. Pearce (2009), “‘Security from Below’ in Contexts of Chronic Violence”, *IDS Bulletin*, vol. 49, núm. 1A, abril de 2018: ‘Inclusive Peace and Security’. Recuperado de [http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Security\\_from\\_Below\\_Humani-](http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Security_from_Below_Humani-)

<sup>12</sup>Para mayor detalle, véase la Agenda nacional que surgió como producto de esta investigación en el Anexo X de este libro.

zing\_Secuirty\_%20Jenny\_Pearce.pdf [Consultado el 2 de septiembre de 2018].

*Alcaldes de México* (2018), “En actual sexenio han sido asesinados 37 alcaldes mexicanos”, *Alcaldes de México*, 11 de septiembre. Recuperado de <http://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/alcaldes-asesinados-en-actual-sexenio/> [Consultado el 29 de diciembre de 2017].

*Alcaldes de México* (2018), “Más de cien alcaldes y ex alcaldes asesinados en México en dos sexenios”, *Alcaldes de México*, 30 de noviembre. Recuperado de <http://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/alcaldes-ex-alcaldes-asesinados-en-12-anos/> [Consultado el 22 de enero de 2018].

ARIAS, E. D. (2017), *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*, Cambridge, Cambridge University Press. [Consultado el 12 de octubre de 2018].

CALDERÓN, L. (2018), “An Analysis of Mayoral Assassinations in Mexico, 2000-17”, *Justice in Mexico, Working Paper Series*, vol. 15, núm. 1, enero. Recuperado de [https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2018/01/180117\\_CALDERON-WRKPPR\\_v3.0.pdf](https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2018/01/180117_CALDERON-WRKPPR_v3.0.pdf) [Consultado el 10 de junio de 2018].

Centro de Investigación y Docencia Económicas (2017), *Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. Informe General 2017*, Ciudad de México. Recuperado de <http://construyamosjusticia.mx/> [Consultado el 2 de julio de 2018].

Centro de Investigación y Seguridad Nacional (2014), *Seguridad nacional y seguridad pública*, Ciudad de México. Recuperado de <http://www.cisen.gob.mx/snPrincipiosTema1.html> [Consultado el 28 de enero de 2018].

- DAMMERT, L. (2005), “Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades”, *Revista Desafíos*, vol. 13, julio-diciembre, Bogotá, Colombia, Universidad del Rosario. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/3596/359633158009.pdf> [Consultado el 27 de agosto de 2018].
- Estrategia Todos Somos Juárez*. Recuperado de <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/889/2/images/todossomosjuarez%281%29.pdf> [Consultado el 2 de julio de 2018].
- Etellect (2018), “Indicador de Violencia Política 2018”. Recuperado de <http://www.etellect.com/presencia-medios.html> [Consultado el 5 de agosto de 2018].
- FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, M. A. y E. Jaime (2018), “Léase si quiere: Hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción”, en *Léase si quiere gobernar (en serio)*, Ciudad de México, México Evalúa/CIDAC. Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/2018/04/11/lease-quiere-gobernar-en-serio/> [Consultado el 4 de julio de 2018].
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, G. (2015), “Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012”, *Política y cultura*, núm. 44, pp. 159-187. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422015000200008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422015000200008&lng=es&tlng=es)
- HERRERA-LASSO, L. (2013), *Factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México*. Recuperado de <https://cei.colmex.mx/Estudios%20sobre%20violencia/Estudios%20Violencia%20M%C3%A9xico%20Materiales%20recibidos/Luis%20Herrera-Lasso,%20Factores%20que%20propician%20la%20violencia%20y%20la%20inseguridad.pdf> [Consultado el 20 de abril de 2018].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envi-

- 2017). Recuperado de [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017\\_09.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf) [Consultado el 10 de julio de 2018].
- LE COUR GRANDMAISON, R. (2018), “Léase si quiere: Rediseñar la estrategia de seguridad pública desde lo local”, en *Léase si quiere gobernar (en serio)*, Ciudad de México, México Evalúa/CIDAC, Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/2018/04/11/lease-quiere-gobernar-en-serio/> [Consultado el 4 de julio de 2018].
- LÓPEZ BETANCOURT, E. y R. Fonseca-Luján (2013), “La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal: otra ‘vuelta de tuerca’ en la Política de Seguridad del Estado mexicano”, *Revista Criminalidad*, vol. 55, núm. 1, enero-abril, pp. 67-79.
- MCLEAN-HILKER, L., N. Benequista y G. Barrett (2018), “Broadening Spaces for Citizens in Violent Contexts”, *Development Research Centre, Citizenship, Participation & Accountability*, Development Research Center. Recuperado de [http://archive.ids.ac.uk/drccitizen/system/assets/1052734708/original/1052734708-hilker\\_etal.2010-broadening5b91.pdf?1399029006](http://archive.ids.ac.uk/drccitizen/system/assets/1052734708/original/1052734708-hilker_etal.2010-broadening5b91.pdf?1399029006) [Consultado el 12 de julio de 2018].
- Mensaje a la Nación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Palacio Nacional, 1 de diciembre de 2012. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mensaje-a-la-nacion-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos/> [Consultado el 8 de junio de 2018].
- MORENO, A. (2002), “Corruption and Democracy: A cultural Assessment”, *Comparative Sociology*, vol. 1, Issue 3-4, Leiden, Koninklijke Brill NV. Recuperado de <https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Books/Democratic%20Deficit/Articles/Moreno%20Corruption%20%20Democracy.pdf> [Consultado el 30 de noviembre de 2017].

- NOVOA, M. y D. Ramírez-de-Garay (2018), “Léase si quiere: Transformar la Procuración de Justicia para reducir la Impunidad”, en *Léase si quiere gobernar (en serio)*, Ciudad de México, México Evalúa/CIDAC. Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/2018/04/11/lease-quiere-gobernar-en-serio/> [Consultado el 4 de julio de 2018].
- NOVOA, M. y K. Silva Mora (2018), “Léase si quiere: Transformar la Procuración de Justicia para reducir la Impunidad”, en *Léase si quiere gobernar (en serio)*, Ciudad de México, México Evalúa/CIDAC, Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/2018/04/11/lease-quiere-gobernar-en-serio/> [Consultado el 4 de julio de 2018].
- Resumen Ejecutivo del Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa. Recuperado de [http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexto/estado\\_de\\_derecho\\_y\\_seguridad.html](http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexto/estado_de_derecho_y_seguridad.html) [Consultado el 20 de agosto de 2018].
- RÍOS, V. (2013), “Why did Mexico become so violent? A self-reinforcing violent equilibrium caused by competition and enforcement”, *Trends in Organized Crime*, vol. 16, núm. 2. Recuperado de [https://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/rios2013\\_trendsorgcrime.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/rios2013_trendsorgcrime.pdf) [Consultado el 25 de agosto de 2018].
- SANTAMARÍA, G. (2015), “Drugs, gangs and vigilantes: How to tackle the new breeds of Mexican armed violence”, *Estudios Internacionales* (Santiago), vol. 47, núm. 181, pp. 115-134. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36841> [Consultado el 7 de septiembre de 2018].
- SCHAEFER, A. G., B. Bahnney y K. Jack Riley (2009), “Assessment of the Current Security Situation in Mexico”, en *Security in Mexico. Implications for U.S. Policy Options*, Rand Corporation. Recuperado de [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND\\_MG876.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG876.pdf) [Consultado el 6 de noviembre de 2017].



Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2018), “¿Qué hacemos?”. Recuperado de <https://www.gob.mx/sedatu/que-hacemos> [Consultado el 27 de agosto de 2018].

Secretaría de Seguridad Pública (2007), Programa de Seguridad- Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, marzo. Recuperado de [https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas\\_publicas/mexico\\_estrategia.pdf](https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_estrategia.pdf) [Consultado el 6 de septiembre de 2018].

TAPIA, M. *et al.* (2010), *Manual de incidencia en políticas públicas*, Alternativas y Capacidades A.C. Recuperado de <http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/MIPP.pdf> [Consultado el 25 de noviembre de 2017].

TREJO, G. y S. Ley (2015), “Municipios bajo fuego (1995-2014)”, *Revista Nexos*, versión electrónica. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=24024#ftn1> [Consultado el 30 de agosto de 2018].

---

## Conclusiones.

### Claves para repensar la violencia e inseguridad en México: algunas lecciones de la co-construcción

*Gema Kloppe-Santamaría y Rafael Fernández de Castro*

El año 2007 marcó un punto de inflexión en la historia reciente de la violencia en México. No sólo es el año en el que el gobierno mexicano, bajo la presidencia de Felipe Calderón, lanzó una estrategia de combate frente al narcotráfico que trastocaría de manera sustancial el contexto de seguridad del país; es el año también en el que dio inicio una tendencia a la alza en la tasa de homicidios a nivel nacional que revirtió una trayectoria histórica decreciente que se había observado desde la década de 1940 en el país.<sup>1</sup> A partir de entonces, México ha experimentado un deterioro considerable en los indicadores de violencia e inseguridad, incluyendo delitos no letales tales como secuestros, extorsiones,

<sup>1</sup>Dicha tasa pasa de 8.1 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2007 a 21.5 en el año 2010 de acuerdo a datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés). UNODC, *Global Study on Homicide 2013*, Vienna, Austria, marzo de 2014. Para datos históricos de homicidio en México, véase Pablo Piccato, *Estadísticas del crimen en México. Series históricas, 1901-2001*. Consultado el 1 de noviembre de 2018. Disponible en: <http://www.columbia.edu/~pp143/estadisticascrimen/EstadisticasSigloXX.htm>

violencia intrafamiliar y robos.<sup>2</sup> Lo anterior ha estado acompañado del aumento en formas más visibles y crueles de violencia, como la aparición de cuerpos descuartizados o colgados de puentes en la vía pública. Aunque la violencia no es un fenómeno ajeno a la historia del país ni a su contexto político y social, es innegable que tanto cuantitativa como cuantitativamente la violencia ha cambiado.<sup>3</sup>

Frente a este contexto, en los últimos diez años han surgido numerosos estudios que han buscado entender y dar sentido a la crisis de inseguridad que afecta a México. Como otrora lo hicieran académicos y estudiosos de Brasil y Colombia, países que han logrado un cúmulo admirable de conocimiento en la materia, diversos especialistas se dieron a la tarea de entender las causales de la violencia en México y subrayar sus impactos en la democracia y el tejido social del país.<sup>4</sup>

<sup>2</sup>Véanse datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

<sup>3</sup>Existe una creciente y nutrida literatura producida por historiadores que da cuenta de la larga historia de violencia en el país. Una historia que había sido, hasta hace poco, eclipsada por estudios centrados en el funcionamiento de las instituciones, en las dinámicas de cooptación promovidas por el partido hegemónico PRI, así como por la supuesta estabilidad excepcional del país en comparación con otros países de América Latina. Véase, por ejemplo, Pablo Piccato, *A History of Infamy: Crime, Truth, and Justice in Mexico*, Oakland, CA, University of California Press, 2017; Paul Gillingham, “Who Killed Crispín Aguilar? Violence and Order in the Post-Revolutionary Countryside” y Alan Knight, “Narco-Violence and the State in Modern Mexico”, en Wil Pansters (ed.), *Violence, Coercion, and State-Making in Twentieth-Century Mexico*, Stanford, CA, Stanford University Press, 2012.

<sup>4</sup>Los autores trabajaron durante 2012 y 2013 en la elaboración del Informe sobre Seguridad Ciudadana en América Latina del pnud “Seguridad Ciudadana con Rostro Humano” (2014). Para ambos fue claro, a través de entrevistas realizadas con académicos brasileños y colombianos, cómo tanto cualitativa como cuantitativamente el estudio

Sin pretender ser exhaustivos, es posible afirmar que la mayor parte de los aportes y discusiones en torno a la violencia e inseguridad en México pueden situarse dentro de tres campos principales. Primero, están aquellos trabajos que han tratado de explicar los factores que han suscitado un repunte en los homicidios en el país, tanto a nivel nacional, como a nivel regional y local en los últimos 10 años.<sup>5</sup> En segundo lugar se encuentran estudios que han buscado entender las dinámicas de conflicto entre el Estado y los grupos criminales dedicados al narcotráfico, así como entre y en el interior de los grupos criminales mismos.<sup>6</sup> Y, en tercer lugar, están aquellos trabajos que han

---

de la violencia en dichos países había alcanzado un punto de sofisticación y profundidad que México carecía hasta ese momento. Ejemplos de ello incluyen el uso y disponibilidad de estadísticas del delito geo-referenciales en el caso de Brasil, o la riqueza de estudios etnográficos y de co-construcción del conocimiento promovidos en Medellín a través del Observatorio de Violencia en el caso de Colombia. Véase *Regional Human Development Report 2013-2014, Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America*, United Nations Development Programme (UNDP). <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/idh-regional/>

<sup>5</sup>Las tensiones entre actores políticos en los distintos niveles de gobierno, la ruptura de acuerdos implícitos entre grupos criminales y actores estatales, y el cambio en la naturaleza del mercado de la droga en México son algunos de los principales factores destacados por estos trabajos. Angélica Durán Martínez y Richard Snyder, “Does illegality breed violence? Drug Trafficking and State-sponsored Protection Rackets”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 52, núm. 3, 2009, pp. 253-73; David Shirk sobre violencia letal en México, trabajo de Guillermo Trejo y Sandra Ley sobre mayor impacto de homicidio en violencia contra alcaldes del prd. Fernando Escalante, “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, *Nexos*, 1 enero 2011, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14089> [última consulta: 2 de diciembre de 2018]; Laura Calderón, Octavio Rodríguez y David Shirk, “2018 Drug Violence in Mexico Report”, *Justice in Mexico*, Instituto, disponible en: <https://justiceinmexico.org/2018-drug-violence-mexico-report/> [última consulta: 2 de diciembre de 2018].

<sup>6</sup>Guillermo Trejo y Sandra Ley, “Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico? Sub-national Party Alternation, the Breakdown of Criminal Protection, and the Onset of Large-

tratado de analizar el impacto de la violencia en la calidad de la democracia en el país, tanto en términos de la confianza de la ciudadanía frente a la autoridad como en la popularidad o aceptación por parte de los ciudadanos de medidas represivas o extralegales para combatir el delito.<sup>7</sup>

A pesar de la riqueza de estos estudios y de los indudables aportes que éstos han hecho para iluminar las múltiples causas y consecuencias de la violencia en México, es claro que existen diversos vacíos analíticos que merecen ser atendidos. Uno de estos vacíos tiene que ver con la necesidad de ir más allá del homicidio en el entendimiento de la violencia en México. Si bien el homicidio constituye la expresión más dramática de la violencia, ésta no es ni la única ni —en la experiencia de habitantes de algunas de las zonas más inseguras del país— la más importante manifestación de violencia e inseguridad. En lugares como Tijuana, por ejemplo, a pesar de que la violencia letal alcanzó un nivel sin precedente durante el 2017, habitantes de la colonia Sánchez Taboada compartieron con el equipo de investigación que, para ellos, el delito común y no el homicidio constituye la principal

---

Scale Violence”, *Comparative Political Studies*, vol. 51, núm. 7, 2018, pp. 900-937; Benjamin Lessing, *Making Peace In Drug Wars: Cartels and Crackdowns in Latin America*, Cambridge Studies in Comparative Politics, 2017; Javier Osorio, “The Contagion of Drug Violence: Spatiotemporal Dynamics of the Mexican War on Drugs”, *Journal of Conflict Resolution*, *Special issue on Mexican drug violence*, vol. 59, núm. 8, pp. 1403-1432.

<sup>7</sup>Andreas Schedler, *En la niebla de la guerra: los ciudadanos ante la violencia criminal*, Ciudad de México, CIDE, 2015; Daniel Zizumbo-Colunga, “Explaining support for vigilante justice in Mexico”, *AmericasBarometer Insights*, 2010, núm. 39; José Miguel Cruz y Gema Santamaría, “Determinants of Support for Extralegal Violence in Latin America and the Caribbean”, *Latin American Research Review*, en prensa, por publicarse en vol. 54, núm. 1, marzo de 2019.

fuente de inseguridad. Como afirma el capítulo correspondiente a dicha ciudad, lo anterior se debe, en buena medida, a que la violencia letal es considerada selectiva y por tanto sus efectos se consideran menos perniciosos e impredecibles comparados con delitos como el robo, los cuales, se piensa, afectan a todos sin importar que estén o no involucrados en negocios ilícitos.

Además de ir más allá del homicidio, y como argumentan diversos capítulos del libro, los análisis de la violencia e inseguridad en México necesitan ir más allá de las explicaciones centradas tanto en el narcotráfico como en las políticas de combate frente al mismo. En las cuatro localidades de estudio del proyecto de investigación —Acapulco, Tijuana, Guadalupe, y Apatzingán— el mercado ilícito de la droga y el combate a los grupos criminales dedicados al narcotráfico han dejado una huella importante en la experiencia de inseguridad de las personas. Sin embargo, en todas estas localidades, la violencia no dio inicio en 2007 con la llamada guerra contra las drogas, y el repunte de la misma no fue un resultado exclusivo de los conflictos o enfrentamientos en torno al control del mercado ilícito de la droga. Como se discute vívidamente en el capítulo correspondiente a Apatzingán, la ciudad de la cual “partió la llamada ‘guerra contra las drogas’”, la violencia está vinculada con dinámicas de abandono y negligencia estatal que han estado presentes durante décadas. La falta de servicios e infraestructura pública básica, la falta de oportunidades educativas y laborales, y la presencia intermitente y predominantemente represiva del Estado han hecho de Apatzingán un lugar en el que los impactos de la violencia han derivado en

procesos de trauma progresivo que se transmiten de generación en generación.

Las cuatro localidades en las cuales se trabajó a lo largo de dos años ofrecen un panorama tanto rico como variado sobre las manifestaciones de la violencia en México. Seleccionadas en parte por esta variabilidad, pero sobre todo por las oportunidades que presentaban para llevar a cabo el tipo de trabajo de co-construcción que la metodología participativa y orientada a la acción demanda, dichas localidades permiten echar luz sobre algunas variables que no han recibido la atención debida dentro de la literatura especializada sobre la violencia e inseguridad en México. Estas variables apuntan a un diagnóstico que va más allá del homicidio y más allá de la violencia vinculada al narcotráfico. Evidencian, además, una serie de lecciones sobre los retos y posibles oportunidades que existen para elaborar respuestas y agendas locales de seguridad, con base en las voces y experiencias de los habitantes de las colonias más impactadas por la violencia.

Presentamos a continuación algunas de estas variables tanto de diagnóstico como respuesta a manera de “claves” para repensar la violencia e inseguridad no sólo en México, sino en América Latina.

El diagnóstico desde abajo  
o hablar de violencias en plural

Una de las principales variables explicativas que emergen de la labor de investigación de este proyecto es que la violencia no tiene una sino múltiples manifestaciones, que se expresan en dis-

tintos espacios de socialización, se transmiten de generación en generación y se expresan de manera sostenida e intensa a lo largo del tiempo. Jenny Pearce, co-investigadora de este proyecto, acuñó el término “violencia crónica” para dar cuenta de este fenómeno.<sup>8</sup> En el marco de este proyecto, la violencia crónica se puso de manifiesto en las experiencias compartidas por los habitantes de las colonias participantes. El homicidio, y más aún, el homicidio provocado por grupos criminales vinculados al narcotráfico, suele ser el foco de atención tanto de medios de comunicación como de políticos y tomadores de decisión. Sin embargo, el proceso de investigación hizo constar que esta manifestación de la violencia no es más que la punta del iceberg. Debajo de estos homicidios se tejen una multiplicidad de expresiones de violencia que van desde la violencia intrafamiliar y de género hasta la violencia y el hostigamiento ejercido en contra de jóvenes, especialmente hombres, por parte de las autoridades y grupos criminales.

Las dinámicas de abuso, discriminación y violencia en contra de las mujeres en el ámbito familiar estuvieron presentes en todos los casos de estudio. Lo anterior no tiene solamente efectos negativos en la salud mental y física de las mujeres, sino también en la participación de las mismas en el ámbito comunitario y público, así como en las dinámicas de violencia que viven y perciben sus hijos o familiares dentro del hogar. La violencia y hostigamiento en contra de los jóvenes, por otro lado, también se hizo presente en todos los casos. En la colonia Nuevo Almaguer, en Guadalupe,

<sup>8</sup>Jenny Pearce, “Violence, Power and Participation: Building Citizenship in the Contexts of Chronic Violence”, *IDS Working Paper* 274, Brighton, IDS, marzo de 2007.



por ejemplo, los jóvenes expresaron ser víctimas de dinámicas de discriminación y estigma tanto por parte de los adultos habitantes de la comunidad como por parte de la policía municipal. En Apatzingán, por su parte, los jóvenes están expuestos no sólo a dinámicas de hostigamiento por parte de las autoridades, sino a la posibilidad de ser reclutados por los grupos criminales. Y en Tijuana los jóvenes se sienten constantemente discriminados por parte de una policía que los ve y trata solamente como sujetos potencialmente violentos o peligrosos. La situación de vulnerabilidad de los jóvenes y la percepción de que están vinculados con el crimen explican que algunos habitantes de la colonia Lázaro Cárdenas en Apatzingán se refieran a ellos como una “generación perdida”.

Como plantea el capítulo de Cecilia Farfán en este libro, existe un entendimiento limitado sobre las violencias no-letales que se viven en el país. La extorsión, por ejemplo, tiene impactos claros tanto en la economía como en la sensación de indefensión e inseguridad de aquellas personas que son víctimas de la misma y que no pueden denunciar su ocurrencia por temor a represalias. Asimismo, la violencia intrafamiliar y la violencia que se vive en el ámbito escolar han hecho que espacios de socialización que tradicionalmente se piensan como espacios de protección o de desarrollo de las capacidades y libertades de las personas se hayan convertido en lugares de vulnerabilidad y desamparo.

Entender la forma en la que se manifiestan estas “otras violencias”, no obstante, requiere de un acercamiento al fenómeno que vaya más allá de las estadísticas, el uso de cifras oficiales o

de fuentes periodísticas. En el marco de este proyecto, la violencia en contra de jóvenes y mujeres, el temor a la extorsión, la intimidación por parte de actores del Estado, son parte de esas violencias en plural que los miembros del equipo de investigación pudieron identificar gracias al diálogo e intercambio de saberes que la metodología de la “co-construcción de seguridad desde abajo” facilita.

Darle sentido a la violencia:  
los atajos y las trampas de la inseguridad

Otro de los hallazgos de la investigación tiene que ver con la creación de ciertas narrativas o discursos elaborados por parte de las comunidades en aras de darle sentido a la violencia que viven. Frente a un contexto de constante vulnerabilidad y amenaza, tanto por parte de actores criminales como de autoridades que deberían, en principio, proveerles de mecanismos de protección, las comunidades han construido narrativas explicativas de la violencia. Dichas narrativas tienden a estar centradas en la existencia de “otros” —ya sea jóvenes o gente de fuera de la comunidad o localidad— que son señalados como responsables de los asesinatos, extorsiones o robos que les afectan.

En el caso de Tijuana, como expresa el capítulo correspondiente, se habla claramente de la violencia como un producto de la llegada de miembros ajenos a la comunidad. Específicamente, habitantes de la colonia Sánchez Taboada hablan y se quejan de una narco-cultura y violencia que fue llevada por los sinaloenses

y por gente vinculada a los grupos criminales de Sinaloa. De acuerdo a su experiencia y percepción, previo a la llegada de estos grupos, la colonia “no era así” y había un mayor respeto a la vida e integridad física de las personas que ahí habitan. Asimismo, en Guadalupe, como se mencionó ya, los jóvenes son vistos con sospecha por parte de miembros de la propia comunidad, así como por policías que interactúan de manera cotidiana con miembros de la colonia Nuevo Almaguer. El resultado de esto es que los jóvenes no son sólo estigmatizados, sino también marginalizados y vistos como individuos que, a pesar de formar parte de la colonia, son percibidos como esos “otros” que amenazan la seguridad de los habitantes.

Como dejan entrever estos ejemplos, el impacto de estas narrativas de la violencia ha sido sumamente negativo. Si bien han permitido que habitantes de estas comunidades le den orden y sentido a una violencia que de otra manera parecería arbitraria o totalmente fuera de control, dichas narrativas están basadas en percepciones equívocas y en prejuicios que no hacen más que acentuar las divisiones dentro de estas localidades. Más aún, estos discursos que identifican a “otros” como culpables de la violencia contribuyen a legitimar el uso de medidas reactivas y represivas, en tanto desvían la atención de las causas estructurales e institucionales de la violencia.

Asimismo, estas narrativas suelen promover una visión que plantea que la violencia es selectiva, impactando sólo a aquellos que “están metidos en algo malo”. Lo anterior aumenta la tolerancia de la población frente a medidas represivas o frente a formas

de gobernanza que, como las descritas por Catheryn Camacho, involucran un nivel de connivencia entre actores estatales y criminales que son aceptados mientras mantengan un equilibrio que no trastoca fundamentalmente la seguridad de los habitantes de las comunidades.

La existencia de estas narrativas fue identificada prácticamente por todos los equipos de investigación en las cuatro localidades de estudio. El hecho de que la metodología propuesta por este proceso busque ir más allá del diagnóstico, permitió que se fomentaran espacios de diálogo con las comunidades para analizar críticamente la responsabilidad y capacidad de cambio que ellos mismos tienen en la construcción de seguridad en sus localidades. En Guadalupe, por ejemplo, los habitantes de Nuevo Almaguer reconocieron que ellos podían ser parte del cambio, generando por ejemplo mayores oportunidades de participación para los jóvenes y para que fuesen tratados de manera más igualitaria y digna. Y en Apatzingán, habitantes de la Lázaro Cárdenas propusieron en sus agendas de seguridad local organizar actividades educativas y artísticas que fomentaran el espíritu colectivo, la cultura de la legalidad y la participación equitativa de los miembros de la comunidad.

El quehacer y la cultura política a nivel local:  
Estado intermitente y clientelismo político

El trabajo realizado en las cuatro localidades arrojó también hallazgos importantes relativos al tipo de presencia y alcance que

ha tenido el Estado mexicano a nivel local en materia de seguridad, así como de las dinámicas políticas que caracterizan a las comunidades afectadas por múltiples violencias. Lo anterior fue posible gracias al diálogo y a la confianza construida entre los investigadores y los participantes, y pone de manifiesto el tipo de entendimiento detallado y complejo de la inseguridad que puede lograrse a través de este tipo de metodología.

Uno de los hallazgos en esta materia fue el referente a la presencia del Estado en estas comunidades. Como afirma el capítulo referente a Apatzingán, los problemas de inseguridad y violencia no se derivan necesariamente de un Estado ausente. Más bien, tienen que ver con la presencia de un Estado que se ha hecho presente de manera represiva e intermitente, a través de operativos de seguridad militarizados que, lejos de co-construir seguridad con las poblaciones afectadas, han estado basados en una lógica de combate frente los grupos criminales y no en un afán de proteger y proveer seguridad como un bien público. En Apatzingán la presencia del Estado se manifiesta de manera doble y aparentemente contradictoria. Se trata de un Estado que ha estado sumamente presente en materia de combate al narcotráfico y al crimen organizado, pero que a su vez ha estado ausente en términos de formar capacidades locales en materia de seguridad, así como en lo que toca a la provisión de infraestructura y servicios públicos básicos. Lo mismo puede decirse de Acapulco, un caso en el que, aunque no se lograron desarrollar agendas locales por los retos de seguridad que encontró el equipo de investigación, se pudo realizar también un trabajo de diálogo con las comunidades.

En esta última ciudad, la presencia del Estado y también de la inversión en infraestructura y servicios ha sido desigual y selectiva, beneficiando claramente a aquellas zonas o colonias vinculadas con el sector turismo, pero dejando desprovistas a aquellas que no son consideradas económicamente prioritarias. Asimismo, la provisión de seguridad y los recursos públicos en materia de prevención y combate al delito han estado también distribuidos de manera inequitativa, dejando que grupos y colonias enteras deban proveerse de mecanismos informales, improvisados, o incluso ilegales, para proporcionarse seguridad.

El tema de la presencia selectiva o intermitente del Estado nos lleva al segundo hallazgo que en esta materia destacó el proceso de investigación. Nos referimos a la existencia de patrones de clientelismo político que impiden la creación de espacios autónomos de gestión desde la sociedad civil y que impiden una provisión de servicios —desde infraestructura y servicios hasta seguridad— que sea realmente de carácter público.

Como se expresa en el capítulo correspondiente a Guadalupe, en la colonia Nuevo Almaguer, desde sus orígenes estuvieron presentes estas lógicas de clientelismo y corrupción. Fue a través de las acciones de actores informales que prometieron apoyo a familias que se encontraban sin tierras ni recursos como se creó esta colonia, a partir de asentamientos ilegales que continúan siendo una fuente de inseguridad patrimonial para sus habitantes. Las dinámicas de clientelismo continuarían los años subsiguientes, manifestándose en programas o proyectos que están sujetos a vaivenes políticos o electorales. Dichas dinámicas han mermado no

solamente la confianza que los habitantes tienen en las autoridades, sino que también ha dado pie a que no se generen espacios autónomos de diálogo y gestión que estén libres de estas redes informales o de las distintas facciones políticas que estas redes representan.

En Tijuana, también, el equipo de investigación y los habitantes de la Sánchez Taboada dieron cuenta del efecto pernicioso que el clientelismo y las divisiones políticas han tenido para el quehacer ciudadano y la capacidad de organización de la comunidad. De hecho, en un inicio, fue difícil para este equipo transmitirles a los habitantes de la colonia que este proceso no obedecía a intereses partidistas o a fines electorales, sino que se trataba justamente de un espacio para que ellos expresaran sus necesidades y demandas de manera autónoma. En Acapulco, por su parte, la población se quejaba de que los políticos sólo aparecían cuando estaban en campaña, pero una vez terminadas las elecciones, no se les volvía a ver el polvo. Estas dinámicas de clientelismo hicieron que en todas las localidades los equipos tuvieran que transmitir a las comunidades el valor intrínseco que participar en un proceso de co-construcción y diálogo sobre sus necesidades tendría en sus vidas.

Pese a estos retos, fue claro para los equipos de investigación cómo, ante la oportunidad de contar con espacios de diálogo, los habitantes de estas localidades expresaron deseos de convertirse en agentes de cambio y respondieron de forma positiva a la posibilidad de contar con espacios libres de intereses partidistas o facciones políticas. Una lección entonces de este proceso de in-

vestigación es que la cultura política de clientelismo político puede revertirse y transformarse mediante la creación de espacios de diálogo autónomos y con vistas a transformar la realidad social.

Más aún, como recupera el capítulo de Catheryn Camacho, a pesar de que el énfasis de la política de seguridad del país en los últimos diez años ha estado centrado en la represión, sería falso afirmar que desde el Estado mexicano no se han realizado algunos esfuerzos importantes en materia de prevención. En este sentido, la presencia intermitente, parcial y fundamentalmente represiva que parece haber tenido el Estado mexicano en las localidades que estudiamos en este proceso puede también ser revertida. Existen tanto programas como instituciones estatales que han hecho una apuesta clara por atender las raíces sociales de la violencia en México. Identificar y corregir el impacto negativo que la rivalidad, la falta de coordinación y la politización de estos esfuerzos ha tenido en su correcta aplicación es un primer paso para fortalecer la legitimidad y viabilidad de una política de seguridad más integral. El siguiente paso es desde luego recoger las voces de las comunidades más afectadas por la violencia e incorporar las propuestas que se hacen “desde abajo” en materia de seguridad.

La co-construcción: creando espacios  
para repensar la violencia y actuar frente a la misma

La riqueza de los hallazgos que hemos aquí presentado se derivan sin duda alguna del tipo de saberes, así como del afán transformador que la metodología de “co-construcción de seguridad desde



abajo” promueve. Como describen Alexandra Abello Colak y Jenny Pearce en el capítulo metodológico del libro, dicha metodología busca “no sólo repensar, sino ayudar a transformar respuestas y políticas de seguridad en contextos de violencia crónica, como los que existen en varias ciudades de América Latina y el Caribe, junto con aquellos que son directamente impactados por la crisis de violencia e inseguridad que vive la región”.

La apuesta de esta metodología es así no solamente generar un diagnóstico sobre la inseguridad que esté basado en la experiencia y percepciones de las personas que, desde lo local, viven la violencia e inseguridad de manera directa. La apuesta es, también, pensar junto con los habitantes de estas colonias cuáles son algunos de los pasos o respuestas que deben tomarse para construir seguridad desde un enfoque centrado en las personas, en su dignidad, y en formas de convivencia que no reproduzcan las violencias y dinámicas de discriminación y exclusión que les han caracterizado.

La co-construcción de agendas de seguridad local de la mano de las comunidades participantes nos permitió constatar la importancia que tiene el ámbito de lo local en lograr un mejor entendimiento sobre la inseguridad en México. Estas agendas revelan cómo la violencia y la criminalidad se manifiestan de forma específica en cada localidad, pero también cómo cada lugar tiene una serie de demandas y propuestas distintas. El ámbito local, y más específicamente cada colonia, es un laboratorio importante para repensar la seguridad. Claramente las respuestas provenientes de la capital del país son genéricas y son incapaces de articular un plan de acción que permita atender las modalidades locales.

Además de destacar la importancia de lo local, la co-construcción arrojó la importancia que tres sectores de la sociedad tienen o deberían tener en el diseño y ejecución de políticas de seguridad en México: los jóvenes, las mujeres y los empresarios. Los jóvenes son generalmente el sector más difícil de atraer a un diálogo de cómo mejorar la seguridad. Sin embargo, es indudable que su vulnerabilidad particular frente a la violencia los convierte en un sector clave. Más allá de los estigmas y dinámicas de discriminación que generalmente afectan a este grupo, todas las estadísticas muestran que en México como en América Latina, en el sector de varones jóvenes se concentran tanto las víctimas como los victimarios. El diálogo con ellos, por lo tanto, es imprescindible para lograr respuestas que emanen desde abajo, es decir, desde las propias comunidades.

A propósito de los jóvenes, una de las sorpresas de la investigación es que la emigración a Estados Unidos, especialmente la de los jóvenes varones, no parece estar presente en su perspectiva de vida. Esto es, nuestros equipos de investigación en las cuatro ciudades no encontraron que los jóvenes tengan en mente, como sí lo tenían hace una década, la emigración a Estados Unidos como una válvula de escape a sus dificultades, ya sea provocadas por la violencia o la marginación económica. Esto llama la atención en particular, puesto que tres de las cuatro localidades —Acapulco, Apatzingán y Tijuana— pertenecen a estados con una fuerte tradición a emigrar.<sup>9</sup>

<sup>9</sup>Cabe mencionar que la disminución de los flujos de migración a Estados Unidos es contundente: en el año pico de la emigración, 770 mil mexicanos emigraron a Esta-

Otro sector de la sociedad que cobra una importancia fundamental en la formulación de políticas de seguridad y en la transformación de las comunidades son las mujeres, en especial las madres de familia. Ya sea que estén incorporadas o no al mercado de trabajo, las mujeres son las que por lo general se dan tiempo para participar en los espacios de diálogo que se dan dentro de la comunidad, ya sea en espacios que tienen que ver con la educación de los hijos, o bien aquellos que son convocados por alguna organización o representante de la autoridad local. En definitiva, la investigación demostró que pese a ser un grupo que enfrenta formas de violencia no sólo en el ámbito público sino también en el privado, las mujeres se muestran en lo general más dispuestas a dialogar, a compartir sus experiencias, y en asumir liderazgos frente a iniciativas que busquen un cambio para darle viabilidad al desarrollo de sus hijos.

Finalmente, un sector que debería asumir un papel más protagónico en la co-construcción de la seguridad corresponde al de los empresarios. En Tijuana, por ejemplo, existe un Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, presidido por un empresariado que tiene un pormenorizado diagnóstico de la violencia en la ciudad. Pero el diagnóstico tiene dos problemas. Primero, no aterriza en lo local, o parecería que como la nueva violencia es en las colonias más pobres, no es tan importante como la violencia de 2007-2010 que se ejercía en la zona centro. Segundo, se hace demasiado

---

dos Unidos, mientras que en 2010 sólo 140 mil lo hicieron. Véase, por ejemplo, Ana González Barrera, "More Mexicans Leaving Than Coming to the U.S.", Pew Research Center. Disponible en: <http://www.pewhispanic.org/2015/11/19/more-mexicans-leaving-than-coming-to-the-u-s/> [última visita: 1 de diciembre de 2018].

énfasis en el homicidio, lo que como hemos visto hace invisible a las otras violencias. Lo que también fue posible percibir tanto en Tijuana como en Acapulco es que los empresarios tienen una posición ambivalente frente a la necesidad de denunciar la violencia. Utilizan la información supuestamente para presionar a las autoridades locales y estatales, pero a la vez “no quieren hacer mucho ruido”, es decir, denunciar públicamente la violencia, pues esto podría tener un impacto negativo en el turismo y otro tipo de actividades económicas.

Como mencionamos al inicio de esta conclusión, el entendimiento sobre la violencia e inseguridad en México se ha nutrido en los últimos años de diversos estudios y diagnósticos. La metodología basada en la co-construcción y en el diálogo de saberes busca aportar al debate actual sobre la seguridad en México. Nuestros hallazgos sugieren que ni las estadísticas basadas en homicidio ni los análisis que giran en torno al narcotráfico y las políticas del combate frente al mismo alcanzan para describir las múltiples formas de inseguridad y violencia que viven las personas en su día a día en las colonias más afectadas. La metodología no está sin duda exenta de retos. Como lo discuten Falko Ernst y Armando Rodríguez Luna, los riesgos para la integridad física de aquellos que buscan indagar en las razones y manifestaciones de la violencia son reales. Aunque hasta el momento han sido los periodistas los que, en su afán de entender y dar a conocer las lógicas del mundo criminal, han sido las principales víctimas de amenazas e intimidación, es sin duda este tipo de investigaciones —más cercanas a lo local y reveladoras de la complejidad de las

violencias que se viven en las comunidades— las que podrían poner a los académicos también en potencial riesgo.

Además de los protocolos de seguridad que esta investigación puso en marcha en aras de prevenir y responder frente a escenarios de riesgo para los participantes, es claro que esta metodología se beneficiaría enormemente de una colaboración más estrecha y de la creación de vínculos de confianza entre sociedad civil, comunidad y gobierno. Es quizás uno de los puntos más espinosos dada la fractura que existe en las relaciones sociedad-Estado en estas comunidades; pero es uno de los pasos que a nuestro parecer permitiría proteger a los participantes —tanto investigadores como miembros de la comunidad—, así como sentar las bases de un diálogo más positivo y constructivo “desde abajo hacia arriba” en materia de seguridad.

---

## Sobre los autores

Alan Pavel Vallejo Chavarría

Director de Manejo de Conflictos y Construcción de Paz del Centro de Seguridad Urbana y Prevención (CESUP SC) y director institucional de NOS Estrategias para la Paz. Ha sido consultor en procesos de construcción de paz, negociación y transformación de conflictos y asesor en facilitación y generación de acuerdos para La Coalición Mexicana LGBTTTI+, la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Como consultor externo para el Banco Mundial, fue responsable de la elaboración de los Protocolos Generales de Actuación para la Atención, Intervención y Mediación de los Conflictos Sociales del Estado de Oaxaca.

Alexandra Abello Colak

Investigadora Leverhulme del Centro de América Latina y del Caribe de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres.

Se especializa en el estudio de dinámicas de inseguridad y violencia urbana en el sur global desde la perspectiva de los estudios de paz y en el desarrollo de innovaciones metodológicas para trabajar en contextos de violencia crónica. Ha coordinado y trabajado con varios equipos de investigación internacionales en el diagnóstico y solución de problemas asociados a la violencia, junto con organizaciones civiles y comunitarias y con grupos de mujeres, jóvenes, población LGTBI y personas en situación de desplazamiento, que viven en comunidades particularmente afectadas de varias ciudades de América Latina y el Caribe.

Armando Rodríguez Luna

Coordinador de programas y proyectos en el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE). Ha sido consultor para la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), sede México, Centroamérica y el Caribe desde 2011. Tiene una maestría en Estudios en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Ha publicado e impartido conferencias en México y el extranjero sobre seguridad nacional de México, cooperación en seguridad México-Estados Unidos, combate al crimen organizado, prevención social de las violencias y riesgos a la libertad de expresión.

### Brenda Raquel Cortez Velázquez

Joven y líder comunitaria, nacida en la comunidad Camino Verde de Tijuana B.C. Tiene una licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California y actualmente labora en el sector privado. Líder dedicada al servicio hacia la comunidad y a los demás, a la que le apasiona escribir y componer canciones de rap consciente. En sus ratos libres colabora con dos organizaciones gubernamentales: Iluminación Aileen y MAYANA A.C.

### Catheryn Camacho

Profesora de asignatura del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Trabajó en el sector público por más de 10 años en áreas vinculadas a temas de migración, banca de desarrollo, política exterior y procesos legislativos. Estudió Relaciones Internacionales en el ITAM y tiene una maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Panamericana. Actualmente está estudiando un doctorado en Derecho en la misma universidad. Sus áreas de interés son corrupción, seguridad, cultura, política pública y procesos políticos nacionales e internacionales.

### Cecilia Farfán Méndez

Investigadora posdoctoral en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California San Diego. Su inves-



tigación se enfoca en entender las estructuras, modelos de negocios y uso de la violencia del crimen organizado que opera en México y Estados Unidos. Además de su investigación, desde marzo de 2018, coordina un grupo de trabajo compuesto por académicos y exfuncionarios de gobierno que ofrece recomendaciones de política pública para continuar y profundizar la cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos.

Cristina Nohemí Gallegos González

Líder juvenil nacida en la comunidad de Nuevo Almaguer en Monterrey, Nuevo León. Antes de participar en el proyecto de investigación de Co-construcción de Seguridad Humana en México como investigadora comunitaria, trabajó en el Programa Jóvenes con Rumbo en la ciudad de Guadalupe. Facilitó el acercamiento de la asociación civil a jóvenes en situación de riesgo de su colonia. Recorriendo su comunidad a diario animó y apoyó a muchos jóvenes para que tuvieran acceso a cursos y talleres que les permitieran mejorar su calidad de vida, continuar con sus estudios y lograr acceso a trabajo. Espera poder seguir usando la investigación académica y social y colaborar con asociaciones civiles para mejorar las condiciones de vida en su colonia.

Eduardo David Pérez Lara

Subdirector del Observatorio de Seguridad Humana de la Región de Apatzingán, una iniciativa que surge como resultado del pro-

yecto de investigación Co-construyendo Seguridad Humana en México y que es liderado por el Instituto del Valle de Apatzingán. Nació en Apatzingán de la Constitución en 1988. A los 10 años emigró a Estados Unidos donde estudió hasta el primer año de universidad y regresó a Apatzingán en junio del 2011. Su pasión es luchar por la paz y la justicia. Actualmente también estudia la carrera de Derecho en el Instituto del Valle de Apatzingán.

Elvia Paulina Badillo García

Politóloga con especialización en Negociación y Gestión de Conflictos Políticos y Sociales por la UNAM. Apasionada de la lucha por la erradicación de la violencia contra las mujeres, así como de la promoción del diálogo para el abordaje de conflictos y la cultura de paz. Ha facilitado espacios de diálogo y encuentro para distintos procesos sociales e institucionales y colaborado en proyectos de investigación sobre negociación y seguridad humana. Ha sido consultora en instituciones públicas, privadas y organizaciones de sociedad civil. Actualmente colabora con la organización NOS Estrategias para la Paz, donde desarrolla distintos proyectos.

Falko Ernst

Analista senior para México de International Crisis Group. Doctor en Sociología de la Universidad de Essex (Reino Unido) y maestro en estudios latinoamericanos de la Universidad de Passau (Alemania).

Se ha especializado en crimen organizado, gobernanza alternativa y corrupción, temas que ha explorado desde cerca en campo, principalmente en Michoacán y Veracruz. Ha escrito académica, y periodísticamente, y colaborado con ONG nacionales e internacionales.

### Gema Kloppe-Santamaría

Profesora-investigadora en el Departamento de Historia en la Universidad de Loyola en Chicago. Previo a unirse a Loyola, fue profesora en el Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Se especializa en temas de violencia, crimen, y formación del Estado en América Latina. Ha sido consultora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y escrito reportes especializados para el Woodrow Wilson Center y otros centros de investigación. Es editora, junto con David Carey Jr., del libro *Violence and Crime in Latin America: Representations and Politics* (University of Oklahoma Press, 2017).

### Jenny Pearce

Profesora-investigadora del Centro de América Latina y del Caribe de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres (LSE). Politóloga que trabaja como antropóloga influenciada por los estudios de paz. Ha investigado y publicado sobre cambio social, violencia y participación en muchos países y contextos de América Latina

desde la década de 1970. Antes de trabajar en LSE dirigió un Centro Internacional de Estudios de Participación en el Departamento de Estudios de Paz de la Universidad de Bradford, fundado para fomentar el intercambio de aprendizajes del Sur Global al Norte. Después de un motín ocurrido en Bradford en 2001, usó metodologías participativas desarrolladas en América Latina en esa ciudad. En este momento está escribiendo un libro teórico sobre la política y la violencia.

Juan Salgado

Profesor de Criminología en la Universidad Iberoamericana. Responsable del Desarrollo de Estándares Penitenciarios en la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Doctor en Ciencia Política por la UNAM, maestro en Derechos Humanos por la Universidad de Essex, Inglaterra. Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Ha trabajado en proyectos de derechos humanos, resolución no violenta de conflictos, prevención del delito y reforma policial en México, Europa y África. Entre sus publicaciones destacan un libro sobre Mando Policial, así como investigaciones sobre políticas y normatividad de prevención del delito y reforma policial.

Julio César Franco Gutiérrez

Coordinador de desarrollo de proyectos en NOS AC. Historiador de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido consultor

del Centro de Seguridad Urbana y Prevención SC (CESUP) desde 2013, donde participó en proyectos de mediación comunitaria en más de 10 municipios del país. Colaboró en la elaboración del *Manual para la Formación y Capacitación en Mediación Comunitaria*, editado por CESUP y la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Ha trabajado como docente del área de humanidades en varias instituciones educativas. Su trabajo con sociedad civil está enfocado a procesos de organización comunitaria, mediación y métodos alternativos de prevención de conflictos y educación para la paz.

Luis Antonio Flores Flores

Líder vecinal y padre de familia de la colonia Sánchez Taboada en Tijuana, BC. Director del coro de la Parroquia Santa Cruz y desde hace varios años, acompañante de diferentes grupos juveniles parroquiales. Es un vecino que conoce a fondo su colonia a la que llegó hace 40 años producto de la reubicación de familias que vivían en zonas aledañas al río Tijuana y que se vieron forzadas a salir de allí por el riesgo de inundaciones causadas por rebasamiento de la presa Abelardo Rodríguez. Líder preocupado por el bienestar de su comunidad. En este momento trabaja en el sector de seguridad privada.

Luz Paula Parra Rosales

Profesora-investigadora de la Universidad de Estocolmo y Uppsala en Suecia. Doctora en Estudios de Paz por la Universidad de Bradford

en el Reino Unido. Ha trabajado en organizaciones civiles de derechos humanos, seguridad ciudadana y mediación comunitaria. Trabajó en el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) como directora de vinculación del gobierno con la sociedad civil y asuntos internacionales. Se ha enfocado a temas de sociedad civil, educación para la paz, prácticas restaurativas, geopolítica y acción humanitaria e inseguridad como otra forma de inequidad en América Latina. Actualmente, investiga geografías de paz.

Nayla Karely Samaniego Salinas

Psicóloga social de la Universidad Metropolitana de Monterrey. Trabajó en el Programa Jóvenes con Rumbo, de Servicios a la Juventud A.C. en la ciudad de Guadalupe. Allí apoyó procesos de reinserción escolar para jóvenes a través del programa de Secundaria Inea y becas de estudio, así como procesos de inserción laboral de jóvenes de bajos recursos y en condiciones de riesgo. Ha realizado extenso trabajo de campo en Nuevo Almaguer, y llevado a cabo talleres y capacitación en trabajos técnicos para facilitar el acceso de jóvenes a un empleo digno. Le apasiona servir a su comunidad, generar confianza y apoyar a las y los jóvenes prestando su servicio como psicóloga social.

Nohora Constanza Niño Vega

Profesora-investigadora del Programa Cátedras Conacyt en el Colegio de Sonora y doctora en Investigación en Ciencias Sociales.

Sus intereses giran en torno a las infancias, juventudes, violencias, construcción de paz y acompañamiento comunitario. Ha trabajado por 10 años en organismos no gubernamentales en Colombia acompañando a comunidades afectadas por el conflicto armado. Particularmente ha desarrollado acciones encaminadas a la atención de la población en condición de desplazamiento forzado en los departamentos fronterizos del Norte de Santander y Nariño, así como al fortalecimiento organizativo para la incidencia en política pública.

Rafael Fernández de Castro Medina

Director del Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego. Es profesor titular de la Escuela de Global Policy and Strategy de la misma universidad. Fue asesor de política exterior del Presidente de la República en el periodo 2008-2011. Cursó la licenciatura en Ciencia Política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la maestría en Políticas Públicas en la Escuela Lyndon B. Johnson de la Universidad de Texas en Austin y el doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Georgetown.

---

## Índice

|   |    |
|---|----|
| Introducción. Un aporte conceptual y empírico<br>para resignificar la seguridad en México |    |
| <i>Jenny Pearce</i> .....   | 5  |
| “Seguridad desde abajo”:  |    |
| una metodología para investigar las violencias .....                                      | 6  |
| Reconceptualizar la violencia y humanizar la seguridad.....                               | 9  |
| Seguridad humanizada y humana.....  | 14 |
| Aprender mediante la escucha y el intercambio de saberes:                                 |    |
| introducción a los capítulos de los estudios de caso .....                                | 23 |
| Violencia crónica, trauma y   |    |
| ciclos de violencia intergeneracional.....  | 25 |
| Resignificar la seguridad en México:  |    |
| detalle, lugar y espacio .....  | 28 |
| Agencia y seguridad humana  |    |
| para reducir las violencias en México.....  | 31 |
| Fuentes consultadas .....   | 32 |
| <br><i>Capítulo 1</i>   |    |
| Co-construyendo seguridad “desde abajo”:  |    |
| una metodología para repensar y transformar la seguridad                                  |    |
| en contextos de violencia crónica   |    |
| <i>Alexandra Abello Colak y Jenny Pearce</i> .....  | 35 |



|   |     |
|---|-----|
| Introducción .....  | 35  |
| Seguridad “desde abajo”: principios para la construcción<br>de conocimiento con comunidades en contextos de violencia crónica ... | 38  |
| Construyendo Agendas de Seguridad Humana en México:<br>de-construcción de la co-construcción.....                                 | 46  |
| Retos de la co-construcción en México.....  | 59  |
| Fuentes consultadas .....   | 66  |
| <br><i>Capítulo 2</i>   |     |
| Más allá de la guerra contra las drogas:<br>violencia y seguridad en México   |     |
| <i>Cecilia Farfán Méndez</i> .....  | 71  |
| El Estado mexicano contra el narcotráfico .....   | 75  |
| Conflictos entre grupos dedicados al narcotráfico .....   | 84  |
| Más allá de la guerra contra las drogas:<br>las violencias invisibles .....   | 90  |
| Conclusión.....   | 97  |
| Fuentes consultadas .....   | 98  |
| <br><i>Capítulo 3</i>   |     |
| Narrativas de la violencia en la colonia<br>Sánchez Taboada en Tijuana:<br>entre el desamparo y la ciudadanía activa              |     |
| <i>Nohora Constanza Niño Vega, Luis Antonio Flores Flores,</i><br><i>Brenda Raquel Cortez Velásquez</i> .....                     | 103 |
| Introducción .....  | 103 |
| Historia de una ciudad atravesada<br>por la violencia criminal .....  | 106 |
| La construcción del sentido de la violencia<br>en la colonia Sánchez Taboada.....   | 114 |
| Las violencias y la inseguridad desde abajo.....  | 121 |
| La inseguridad en un contexto de desamparo:<br>las relaciones con el Estado.....  | 127 |

|   |     |
|---|-----|
| Co-construyendo propuestas desde abajo..... | 130 |
| Consideraciones finales.....                | 132 |
| Fuentes consultadas .....                   | 134 |

#### Capítulo 4

Cuesta arriba: violencia social, marginación,  
y la co-construcción de una agenda  
de seguridad en Nuevo Almaguer

|   |     |
|---|-----|
| <i>Paulina Badillo, Nohemí Gallegos, Juan Salgado, Karely Samaniego</i> ..... | 137 |
| Introducción.....   | 137 |
| Trayectoria de la violencia<br>en Guadalupe/Nuevo Almaguer .....              | 142 |
| Violencia crónica e inseguridad<br>humana en Nuevo Almaguer.....              | 144 |
| Análisis de respuestas e intervenciones.....                                  | 157 |
| Propuestas desde abajo .....  | 159 |
| Conclusiones .....  | 162 |
| Fuentes consultadas .....   | 163 |

#### Capítulo 5

Ver, oír y callar: violencia crónica en Apatzingán  
y la necesidad de co-construir  
seguridad humana desde abajo

|  |     |
|--|-----|
| <i>Luz Paula Parra Rosales, Eduardo David Pérez Lara,<br/>Julio César Franco Gutiérrez, Alan Pavel Vallejo Chavarría</i> ..... | 165 |
| Una larga trayectoria de violencia e inseguridad en Apatzingán .....   | 168 |
| Diagnóstico de la violencia y la inseguridad desde abajo .....   | 172 |
| Trauma progresivo:<br>implicaciones más notables de la violencia crónica .....   | 178 |
| Factores institucionales que posibilitan<br>la violencia crónica y el trauma progresivo .....                                  | 184 |
| Repensando respuestas a la violencia<br>crónica y sus impactos: seguridad ¿para quién? .....                                   | 187 |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| Conclusiones .....        | 191 |
| Fuentes consultadas ..... | 192 |

### Capítulo 6

Investigación en contextos de violencia: retos y estrategias para co-producir conocimiento “desde abajo” y romper el silencio

|  |     |
|--|-----|
| <i>Armando Rodríguez Luna y Falko Ernst</i> .....                                    | 207 |
| Introducción .....   | 207 |
| Retos para la investigación periodística en México .....                             | 211 |
| Identificación de fuentes de riesgo<br>y elaboración de protocolo de seguridad ..... | 227 |
| Conclusión .....   | 233 |
| Fuentes consultadas .....  | 234 |

### Capítulo 7

La formulación de las políticas públicas de seguridad en México:  
retos y oportunidades para la incorporación  
de las voces de las comunidades

|  |     |
|--|-----|
| <i>Catheryn Camacho</i> .....  | 237 |
| Introducción .....   | 237 |
| Los principales retos en la formulación<br>de las políticas públicas de seguridad en México .....                  | 239 |
| Los obstáculos que impiden<br>la participación comunitaria .....   | 247 |
| Oportunidades para la participación ciudadana en el debate<br>y el diseño de políticas públicas de seguridad ..... | 253 |
| Reflexiones sobre las Agendas de Seguridad Humana<br>construidas desde abajo .....                                 | 258 |
| Fuentes consultadas .....  | 259 |

Conclusiones.

Claves para repensar la violencia e inseguridad en México:  
algunas lecciones de la co-construcción

|  |     |
|--|-----|
| <i>Gema Kloppe-Santamaría y Rafael Fernández de Castro</i> ..... | 265 |
|--|-----|

|   |     |
|---|-----|
| El diagnóstico desde abajo<br>o hablar de violencias en plural.....                                   | 270 |
| Darle sentido a la violencia:<br>los atajos y las trampas de la inseguridad.....                      | 273 |
| El quehacer y la cultura política a nivel local:<br>Estado intermitente y clientelismo político ..... | 275 |
| La co-construcción: creando espacios<br>para repensar la violencia y actuar frente a la misma.....    | 279 |
| Sobre los autores .....   | 285 |
| Alan Pavel Vallejo Chavarría.....   | 285 |
| Alexandra Abello Colak .....  | 285 |
| Armando Rodríguez Luna.....   | 286 |
| Brenda Raquel Cortez Velázquez.....   | 287 |
| Catheryn Camacho .....  | 287 |
| Cecilia Farfán Méndez .....   | 287 |
| Cristina Nohemí Gallegos González.....  | 288 |
| Eduardo David Pérez Lara .....  | 288 |
| Elvia Paulina Badillo García.....   | 289 |
| Falko Ernst .....   | 289 |
| Gema Kloppe-Santamaría .....  | 290 |
| Jenny Pearce .....  | 290 |
| Juan Salgado .....  | 291 |
| Julio César Franco Gutiérrez.....   | 291 |
| Luis Antonio Flores Flores.....   | 292 |
| Luz Paula Parra Rosales.....  | 292 |
| Nayla Karely Samaniego Salinas .....  | 293 |
| Nohora Constanza Niño Vega.....   | 293 |
| Rafael Fernández de Castro Medina .....   | 294 |

El proceso editorial de la obra  
*Seguridad humana y violencia crónica en México. Nuevas lecturas y propuestas desde abajo*,  
se terminó en la Ciudad de México durante el mes de mayo del año 2019.

La edición impresa sobre papel de fabricación ecológica  
con *bulk* a 80 gramos, estuvo al cuidado de la  
oficina litotipográfica de la  
casa editora.



Este libro es resultado de un proceso de investigación que, a lo largo de dos años y con fundamento en una metodología de investigación-acción participativa, tuvo como objetivo comprender las dinámicas de inseguridad y violencia que impactan la vida y bienestar de las comunidades en México. Los capítulos y reflexiones que componen esta obra ofrecen un diagnóstico sobre la inseguridad que se vive en el país, construido junto con las personas más afectadas por la violencia y criminalidad. Asimismo, presenta además el análisis de una serie de propuestas co-construidas por investigadores y comunidades que buscan impulsar una política de seguridad que no reproduzca las violencias.

El libro que tiene el lector en sus manos ofrece un conjunto de claves metodológicas y analíticas, así como propuestas de política pública para repensar respuestas a la crisis de inseguridad que aqueja a México y a toda la región de América Latina.



POLÍTICAS  
PÚBLICAS

**MA Porrúa**  
librero-editor · México



UK Research  
and Innovation

